



Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden

- Einführung in die Praxis

Eine Darstellung des Bundesarchivs

BBB-Sonderdruck
Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik

BBB-Sonderdruck

Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis

Eine Darstellung des Bundesarchivs

Herausgeber:

Bundesverwaltungsamt
– Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB) –
50728 Köln

Telefon: 01888 358-3300

E-Mail: redaktion-portal@bva.bund.de
www.bund.de/verwaltung

Verfasser:

Heinz Hoffmann, Bundesarchiv

2., überarbeitete Auflage 2005



Schriftgutverwaltung in Bundesbehörden – Einführung in die Praxis

Eine Darstellung des Bundesarchivs

2., überarbeitete Auflage 2005

Inhalt

Vorbemerkung zur 1. Auflage

Das Bundesarchiv hat den gesetzlichen Auftrag, die Bundesverwaltung bei der Verwaltung ihrer Unterlagen zu beraten. Als Archiv der Bundesverwaltung verfügt es über einen besonders tiefen Einblick in die behördliche Aktenwelt mit ihren vielfältigen Lösungsansätzen zur Organisation von Schriftgut.

Die Darstellung beruht auf einer überarbeiteten Zusammenfassung von sieben Beiträgen zur Schriftgutverwaltung, die in den Jahren 1989 - 1994 als Beilagen zu den BBB-Informationen erschienen sind. Sie berücksichtigt die 1995 neu gefassten Bestimmungen zur Schriftgutverwaltung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien - Allgemeiner Teil (GGO I) und kann als Erläuterung der 1989 in zweiter Auflage erschienenen „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“ betrachtet werden.
Eine ausführliche Abhandlung über die behördliche Schriftgutverwaltung findet sich in der Publikation des Bundesarchivs aus dem Jahre 1993/2000 (vgl. Literaturliste am Schluss).

Diese Abhandlung ist weniger als Nachschlagewerk anzusehen, das bei der Lösung spezieller Registraturprobleme benutzt werden kann. Vielmehr ist sie als Einheit zu betrachten, die es möglichst als Ganzes zu lesen und zu verstehen gilt. Dem besseren Verständnis bestehender Verhältnisse dient ein knappes Eingehen auf Aspekte der Entwicklung der behördlichen Schriftgutverwaltung in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert.

Die Darstellung wendet sich vor allem an die Bundesbehörden. Sie erscheint zu einer Zeit, in der durch den Einsatz der Informationstechnik (IT) die bürokratische Arbeitswelt sich massiv zu verändern beginnt. Die dabei gegebenen Chancen sind zu nutzen. Zugleich ist aber auch darauf zu achten, dass einige zentrale Wesensmerkmale und Besonderheiten der Informationsverarbeitung in den Behörden, die sich bislang des Mediums Papier bedienten, auch bei Einführung elektronischer Datenträger berücksichtigt werden. Nur so werden die Reformen nachhaltig erfolgreich sein. Diesem Ziel dient auch diese Ausarbeitung.

Für die engagierte Arbeit am Manuskript danke ich Herrn Heinz Hoffmann. Dank gilt auch dem Kollegen Dr. Michael Wettengel, der bei der Behandlung der Aspekte, die sich aus dem Einsatz der IT ergeben, kollegial und kenntnisreich mitwirkte. Die sorgsame Erstellung des Manuskriptes wurde von Frau Petra Burkhardt übernommen.

Koblenz, im Herbst 1999

Dr. Wolfram Werner
Leiter der Abteilung
Bundesrepublik Deutschland

Vorbemerkung zur 2. Auflage

Durch die Neufassung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) von 2000 und der Registraturrichtlinie von 2001 wurde eine Überarbeitung erforderlich. Die Gliederung wurde beibehalten. Das Bearbeiten und das Ordnen sind etwas ausführlicher dargestellt.

Koblenz, im Januar 2005

Wolf Buchmann
Leiter der Abteilung
Bundesrepublik Deutschland

1 Entwicklung und Stand der behördlichen Schriftgutverwaltung

Die Grundlagen der behördlichen Aktenordnung entwickelten sich in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert. Das 19. Jahrhundert brachte den Abschluss der Entwicklung zur organisatorisch selbständigen Schriftgutverwaltung, deren repräsentative und symbolische Figur der Registrator wurde, der das Geschäftstagebuch sorgfältig und umfassend führte. Die Büroreform, die in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts ihren Höhepunkt erreichte, suchte auch in der Schriftgutverwaltung eine Verwaltungsvereinfachung durchzusetzen und stellte dabei auch einige der bisherigen Grundlagen in Frage. Der Registrator sollte ersatzlos wegfallen und die anfallende Arbeit des Schriftgutverwaltens im Normalfall vom Bearbeiter selbst erledigt werden. Weiterhin sollten Stoffgliederung (Aktenplan) und Aktennachweis (Aktenverzeichnis) in einem systematischen Aktenverzeichnis zusammengefasst werden, dessen Nummerierung nun den Kern des neuen Geschäftszeichens bildete. Fadengeheftete Akten wurden durch Schnellhefter und Stehordner ersetzt, denen im Laufe der Zeit die unterschiedlichsten Ablageformen und Schriftgutbehälter folgten. Gerade in der Ablagetechnik setzte sich die Büroreform durch.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde auf dem von der Büroreform wenig beachteten Feld des Ordnens und Registrierens von Akten erst durch die Neuorganisation der Schriftgutverwaltung im Bundesministerium des Innern im Jahre 1964 eine Entwicklung eingeleitet, der innerhalb der Bundesverwaltung weitere Behörden folgten. Die zentralen Reformgedanken von 1964 – konsequentes und differenziertes Bilden von Sachakten, Registrieren der Akten in dem Aktenverzeichnis, Verzicht auf das Geschäftstagebuch – flossen auch in die Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung ein, die der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und der Bundesminister des Innern nach einem längeren Wirken von Arbeitskreisen erstmals 1984 und dann in einer überarbeiteten Auflage 1989 herausgaben. Eine weitere wichtige Station in der Entwicklung bildete die Neufassung der Bestimmungen zur Schriftgutverwaltung in der bedeutendsten Geschäftsordnung der Bundesverwaltung, der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – Allgemeiner Teil (GGO I), im Jahre 1995. Deren wichtigster Teil war der Anhang I, die Registraturrichtlinie (RegR), die die Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung in Regeln und Hinweise für die ministerielle Schriftgutverwaltung umsetzte.

Im Zuge der Neufassung der GGO von 2000 wurde diese Vorschrift zur „Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (Registraturrichtlinie)“ erweitert. Diese Registraturrichtlinie von 2001 gilt nicht nur für die Bundesministerien, sondern stellt auch eine Leitli-

nie für die nachgeordneten Behörden des Bundes dar.[1] Die Registraturrichtlinie liefert nun die Grundlage für ein ausschließlich digitales Bearbeiten und Schriftgutverwalten in der Bundesverwaltung. Denn nicht zuletzt durch den schrittweisen Umzug der Bundesministerien nach Berlin und die Notwendigkeit, über eine größere Entfernung hinweg eine effektive Zusammenarbeit sicherzustellen, verstärkt sich auch in der Bundesverwaltung das Bemühen, die gesamte Bearbeitung nur auf elektronischen Wege durchzuführen und der Schriftgutverwaltung nur noch elektronische Unterlagen zu überlassen.

Wenige Monate nach dem Erlass der Registraturrichtlinie von 2001 wurde die internationale Norm ISO 15489[2] Records Management[3] veröffentlicht; sie wurde unverändert in die Deutsche Norm DIN ISO 15489 „Schriftgutverwaltung" übernommen, die im Dezember 2002 erschien. Die Norm, die auf eine australische Initiative von 1996 zurückgeht, gilt für die Verwaltung von Unterlagen jeglicher Art in öffentlichen und privaten Einrichtungen und ist daher sehr abstrakt und allgemein gehalten. Hilfreich können jedoch zwei Punkte sein: Die Norm betont die Bedeutung der Schriftgutverwaltung und die Notwendigkeit ständiger Aus- und Fortbildung.

Der Einsatz der Informationstechnik (IT) ist eine Forderung in den Bemühungen um einen effizienten Staat. Es liegt nahe, durch Entbürokratisierung die Verwaltungsarbeit so einfach wie möglich zu machen und Aufgaben möglichst durch nichtstaatliche Einrichtungen erledigen zu lassen. Beim ratsuchenden Blick auf die Privatwirtschaft und die Organisationsberatungsfirmen sollten jedoch die Besonderheiten der behördlichen Arbeit und damit auch der behördlichen Schriftgutverwaltung berücksichtigt werden. Die gewachsenen Grundlagen der Schriftgutverwaltung sollten auch künftig respektiert werden. Auch die ausschließlich elektronische Bearbeitung und Schriftgutverwaltung mindern nicht die zentrale Bedeutung der Aktenordnung für das Bereitstellen und Aussondern; aus diesem Grunde steht dieses Thema im Mittelpunkt dieser Veröffentlichung.

Im folgenden Abschnitt werden deshalb zunächst die Grundlagen der behördlichen Tätigkeit (Bearbeitung und Schriftgutverwaltung) skizziert, die bei notwendigen Verwaltungsänderungen beachtet werden müssen. Der Begriff „Behörde" wird hier vereinfacht als Sammelbezeichnung für jegliche selbständige Institution (Stelle) der öffentlichen Verwaltung verwendet.

---

[1] Zum besseren Verständnis der folgenden Darstellung der Schriftgutverwaltung sollten diese Vorschriften, insbes. die RegR, vorliegen. Da die Bestimmungen zur Schriftgutverwaltung in der RegR von 2001 komprimiert wurden, wird empfohlen, bei Detailfragen vor allem zum Ordnen und Registrieren der Ordnung auch die RegR von 1995 heranzuziehen. Zur Beschaffung der genannten Vorschriften: siehe Literaturverzeichnis.

[2] ISO 15489-1 Information and documentation – Records Management. Part 1: General. V; 19 S. – Part 2: Guidelines. VI, 39 S. Beide veröffentlicht im Sept. 2001.

[3] DIN ISO 15489-1 Datenbank-AnwendungenInformation und Dokumentation: Schriftgutverwaltung. Teil 1: Allgemeines. 27 S. Dez. 2002. – Teil 2: Richtlinien (DIN-Fachbericht ISO/PDTR 15489-2). VI, 49 S. Aug. 2004

Der folgenden Darstellung wird vor allem die Verwaltung papierbezogener Unterlagen mit elektronischer Unterstützung zugrunde gelegt. Zum Einen fehlen für die rein digitale Schriftgutverwaltung noch die nötigen Erfahrungen, zum Anderen ist die dargestellte Schriftgutverwaltung unabhängig von der Art und Form des Datenträgers. Zum besseren Verständnis des Schriftgutverwaltens werden bei Bedarf Entwicklungslinien der behördlichen Schriftgutverwaltung seit dem 19. Jahrhundert skizziert und auch traditionelle, also in Papier geführte Hilfsmittel (z. B. das Hinweisverzeichnis) dargestellt.

2 Grundlagen

2.1 Besonderheiten behördlicher Aufgabenwahrnehmung

Das behördliche Verwaltungshandeln orientiert sich am Gemeinwohl und unterliegt daher besonderen Bedingungen, die ihren Ausdruck u. a. in Rechts- und Verwaltungsvorschriften finden. Aus dieser Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwohl lassen sich folgende zwei Anforderungen an das Verwaltungshandeln ableiten:

- Das Verwaltungshandeln muss jederzeit nachprüfbar sein; nicht nur für die Behörde selbst, sondern auch gegenüber vorgesetzten Behörden, den Gerichten und ggf. parlamentarischen Gremien.
- Es muss eine Kontinuität im Verwaltungshandeln bestehen, die eine gleiche Behandlung der Bürger in den Verwaltungsentscheidungen sicherstellt.

Beiden Anforderungen ist nur gerecht zu werden, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- Das Verwaltungshandeln muss sich in ausreichender Schriftlichkeit niederschlagen, die nicht nur den Stand einer Sache, sondern auch deren Entwicklung belegt. Auch bei einem Wechsel von Bearbeitern nach längeren Zeiträumen muss es möglich sein, die notwendigen Informationen für ein kontinuierliches Verwaltungshandeln jederzeit zu verwenden. Die Registraturrichtlinie (RegR) spricht vom Grundsatz der Schriftlichkeit (§ 2 Satz 1).
- Die angefallenen Unterlagen müssen so geordnet sein, dass sie ohne weiteres genutzt werden können; dies geht nur durch die sinnvolle Zusammenfassung von Schriftstücken, nämlich die Bildung von Akten, insbesondere von bearbeitungsbezogenen Sachakten (Aktenmäßigkeit). Nach der RegR (§ 2 Satz 3) sichert die Aktenführung ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln.
- Die angefallenen und geordneten Unterlagen müssen für die weitere Bearbeitung und einen eventuellen späteren Rückgriff aufbewahrt werden, natürlich nur in dem sachlich notwendigen Umfang (Aufbewahrungspflicht).

Für den Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit gibt das Verwaltungsverfahrensgesetz zumindest indirekt Leitlinien für ein besonderes Verwaltungshandeln. Indem Akten als Beweismittel genannt werden (§ 26 Abs. 1) und die Akteneinsicht durch Beteiligte gestattet wird (§ 29), wird vorausgesetzt, dass ausreichend Unterlagen in benutz- und verwertbarer Form geführt wurden. Gerade in einer Zeit chronisch knapper Verwaltungsmittel und der berechtigten Bemühungen um einen möglichst schlanken Staat muss beachtet werden, dass die behördliche Aufgabenwahrnehmung spezifische Anforderungen erfüllen muss, die für die private Wirtschaft meist nicht in gleichem Maße gelten. In dem hier be-

handelten Zusammenhang soll insbesondere die Verpflichtung der Behörde genannt werden, einen ausreichenden Nachweis ihres Handelns zu führen.

Der Bearbeiter in einer Behörde muss deshalb einen Mehraufwand leisten, um den Grundsatz der Schriftlichkeit zu wahren. Außerdem sind die angefallenen Unterlagen in ausreichendem Umfang aufzubewahren. Wie das Bearbeiten an der behördlichen Aufgabenwahrnehmung ausgerichtet ist, so orientiert sich die behördliche Schriftgutverwaltung an den Bedürfnissen der Bearbeitung und ist kein Selbstzweck.

2.2 Das Bearbeiten in formaler Hinsicht

Bei der behördlichen Aufgabenwahrnehmung sind neben fachlich-inhaltlichen Aspekten auch formale Gesichtspunkte zu beachten, damit das angefallene Schriftgut wirtschaftlich verwaltet werden kann. Die formalen Bearbeitungsaspekte sollten daher in der Geschäftsordnung oder in Spezialvorschriften der Behörde ausreichend und verständlich geregelt sein.

In der deutschen Verwaltung haben sich für den Geschäftsgang einige formale Bearbeitungshilfen herausgebildet, die der wirksamen Erledigung der fachlichen Bearbeitung dienen:

- Geschäftsgangvermerk (§ 8 RegR)
  Diese Bearbeitungshilfe berührt am wenigsten die Belange der Schriftgutverwaltung. Sie ermöglicht dem Vorgesetzten, dem Bearbeiter, Hinweise für die fachliche und formale Bearbeitung eines Eingangs zu geben, oder nur durch einfachen Sichtvermerk mitzuteilen, dass sie einen Eingang gelesen haben.[1]
  Weitere Beispiele für formale Bearbeitungshinweise sind in Anlage 2 der neuen GGO von 2000 nicht mehr enthalten.
- Aktenvermerk[2]
  Der Aktenvermerk ist ein zentrales Hilfsmittel der Bearbeitung, weil er zur Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs wesentlich beiträgt. Ohne den Aktenvermerk können die übrigen Schriftstücke oft nicht verständlich werden. Ein Aktenvermerk ist vor allem zu erstellen, wenn

    - die bisherige Bearbeitung unübersichtlich geworden ist und eine Zusammenfassung, insbesondere zur Vorbereitung einer Entscheidung, sinnvoll ist;

---

[1] Eine weitere Bearbeitungshilfe ist es, wenn die Vorgesetzten entsprechend ihrer Hierarchie einen bestimmten Farbstift verwenden (z. B. die Behördenleitung den Grünstift). Diese Regelung ist von Anfang an Bestandteil der GGO gewesen (in der Fassung von 2000: Anlage 2). Für die ausschließlich digitale Bearbeitung trifft die RegR (§ 8 Abs. 3) bei einem Farbverzicht eine Zusatzregelung.

[2] Lediglich in der bis 2000 geltenden GGO I (§ 32) ist dem Aktenvermerk ein eigener Paragraph gewidmet. In der RegR (§ 6 Abs. 4) ist er nur kurz erwähnt.

  - o eine Entscheidung (z. B. auch der Entwurf eines Schreibens) vorzubereiten und zu begründen ist;
  - o nicht im Schriftgut enthaltene Sachverhalte (z. B. Telefongespräche) nachzuweisen sind;
  - o eine abweichende Auffassung zu einer Entscheidung festzuhalten ist.

Auch ein auf Schnelligkeit und Unkompliziertheit bedachter Bearbeiter kann auf das scheinbar bürokratische Mittel des Aktenvermerks nicht verzichten, wenn er in die Hierarchie eingebunden ist und seine Arbeit jederzeit nachvollziehbar sein soll.

- Verfügung (§ 9 RegR)
  Neben dem Aktenvermerk ist die Verfügung das schriftliche Mittel der Steuerung und des Nachweises der Bearbeitung. Ein Aktenvermerk kann, falls sinnvoll, ergänzend gefertigt werden, die eigentliche Bearbeitung vollzieht sich jedoch in Form von Verfügungen. Die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls wird durch förmliche und abschließend gezeichnete Verfügungen eingeleitet, fortgeführt und abgeschlossen.

  Gegenstand von Verfügungen können insbesondere sein:

  - o Entwürfe von Schreiben;
  - o Beteiligung anderer Organisationseinheiten, etwa zur bloßen Kenntnisnahme oder zur qualifizierten Mitzeichnung;
  - o Hinweise zur Sicherung eines ausreichenden schriftlichen Nachweises der Bearbeitung;
  - o Abschließende Verfügung zur weiteren Bearbeitung oder zu deren Abschluss (Schlussverfügung).

  Die beiden letzten Verfügungsarten betreffen vor allem die Schriftgutverwaltung. Vor allem die Schlussverfügung ist unverzichtbar, weil sie über die weitere schriftgutmäßige Bearbeitung entscheidet. Die möglichen Arten der Schlussverfügung (vgl. Anlage 1 der RegR) werden im Abschnitt 8.5. erläutert.
- Geschäftszeichen (§ 11 RegR)
  Dieses bearbeitungs- und schriftgutbezogene Identifikationsmerkmal dient der sicheren Ermittlung der bearbeitenden Stelle und des einschlägigen Schriftguts und ist daher für die Kennzeichnung eines Schriftstücks erforderlich (vgl. Abschnitt 2.8.).

Die genannten vier Bearbeitungshilfen sind auch in der rein elektronischen Bearbeitung unverzichtbar, weil sie nicht nur den Ablauf der Bearbeitung erleichtern, sondern auch den vollständigen Nachweis der Bearbeitung in bedarfsgerechter Form sichern. Aufgabe der Bearbeiter ist es, die bei der Bearbeitung entstandenen Unterlagen form- und sachgerecht an die Schriftgutverwaltung weiterzuleiten.

Weil das Bearbeiten im besonderen Maße das Schriftgut als schriftlichen Niederschlag der behördlichen Arbeit beeinflusst, wurden auch Regelungen für das Bearbeiten in die Registraturrichtlinie von 2001 aufgenommen. Beispielhaft werden aus der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und der Registraturrichtlinie (RegR) folgende Anforderungen genannt:

- Stand und Entwicklung der Bearbeitung müssen jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein (GGO § 12 Abs. 1).
- Auch das Bearbeiten hat die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs zu gewährleisten (RegR § 4 Abs. 1).
- Auch das Bearbeiten hat die Aufbewahrung der Schriftstücke[1)] entsprechend ihrem Bearbeitungswert zu gewährleisten (RegR § 4 Abs. 1).
- Schriftstücke dürfen aus der Akte nicht entfernt, bei Nutzung elektronischer Vorgangsbearbeitung nicht gelöscht werden (RegR § 4 Abs. 3).
- Persönliche Zusammenstellungen von Schriftstücken dürfen ebenso wie persönliche elektronische Ablagen kein Schriftgut enthalten. Kopien, aus denen sich aufgrund von nachträglichen Anmerkungen und Randbemerkungen die Entscheidungsbildung nachvollziehen lässt, sind grundsätzlich dem Schriftgut zuzuführen (RegR § 4 Erläuterung).
- Das aus der Bearbeitung entstehende Schriftgut muss vollständig, authentisch und übersichtlich sein (RegR § 6 Abs. 2).
- Aktenrelevante elektronisch empfangene, erstellte oder versandte Schriftstücke sind bei papiergebundener Bearbeitung auszudrucken. Die Ausdrucke sind zusammen mit den Geschäftsgang- und Bearbeitungsvermerken und dem Nachweis der Versendung des Dokuments (E-Mail-Kopf) als Original gekennzeichnet zu den Akten zu nehmen (RegR § 6 Abs. 3).
- Bei elektronischer Vorgangsbearbeitung ist sicherzustellen, dass die Schriftstücke, der Laufweg und die Aufzeichnungen aus der Bearbeitung (z. B. Geschäftsgangvermerke, Verfügungen, Aktenvermerke, Zeichnungen, Mitzeichnungen, Kenntnisnahmen) in Protokoll- und Bearbeitungsinformationen nachgewiesen und der elektronischen Akte zugeordnet werden (RegR § 6 Abs. 4).

Ohne die aktive Bereitschaft des Bearbeiters, die Verwaltung des Schriftguts zu unterstützen, wird sich eine qualifizierte und wirtschaftliche Schriftgutverwaltung nicht organisieren lassen.

[1)] In der GGO und RegR wird statt Schriftstück die Bezeichnung Dokument verwendet. Die alte Bezeichnung wird hier beibehalten, weil in ihr am besten die weiterhin überwiegend schriftliche Form der Bearbeitung zum Ausdruck kommt und der Begriff Dokument eine zu vage oder zu spezielle Bedeutung (z. B. in der Dokumentation oder der IT) besitzt. Der Begriff Schriftstück umfasst also die Papierform wie die digitale Form.

2.3 Aufgaben und Ziele der Schriftgutverwaltung

Folgende fünf Aufgaben sind in der Schriftgutverwaltung wahrzunehmen:

- Ordnen
  Das Zusammenfassen von Schriftstücken zu Akten, i. d. R. auf der Grundlage eines Aktenplans.
- Registrieren
  Das Erfassen formaler und inhaltlicher Merkmale von Schriftstücken, Akten und ggf. Vorgängen zum Zweck des späteren Nachweisens und Wiederfindens; dazu kann auch das Beschriften der Schriftgutbehälter gezählt werden.
- Ablegen/Aufbewahren
  Das Einbringen von Schriftstücken in Schriftgutbehälter und das technische Lagern der Akten in besonderen Registratur-Ablagevorrichtungen (z. B. Aktenschrank). Entsprechendes gilt auch für die digitale Ablage.
- Bereitstellen
  Alle Tätigkeiten, die sicherstellen, dass das für die Bearbeitung benötigte Schriftgut rechtzeitig und in dem erforderlichen Umfang vorliegt, vor allem das Beifügen von Akten zu Eingängen, das Wiedervorlegen und die Beantwortung von Suchanfragen aus der Bearbeitung.
- Aussondern
  Alle Maßnahmen, die eine Verringerung des Schriftguts bewirken, insbesondere durch Herausnahme aus der laufenden Schriftgutverwaltung und Verwaltung in einer besonderen Einrichtung mit dem Ziel der Vernichtung oder Abgabe an das zuständige Archiv.

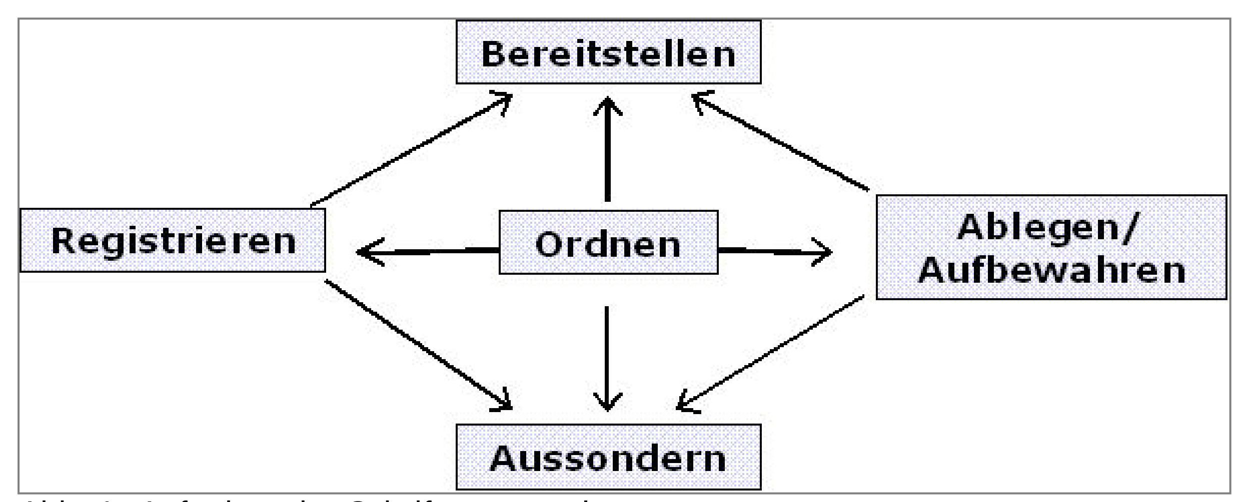


Abb. 1: Aufgaben der Schriftgutverwaltung

Aus der Darstellung des Beziehungsgeflechts der einzelnen Aufgaben (Abb. 1) lassen sich folgende drei Feststellungen ableiten:

1. Die wichtigste Aufgabe der Schriftgutverwaltung ist das Ordnen, das die übrigen Funktionen mehr oder weniger stark beeinflusst, und zwar

    - das Registrieren, indem durch Ordnen der Registrieraufwand verringert werden kann,
    - das Bereitstellen, indem bearbeitungsgerechte Ordnungseinheiten gebildet werden,
    - das Ablegen, indem dadurch Schriftgut zweckmäßiger aufbewahrt werden kann,
    - das Aussondern, indem Schriftgut auch nach der Dauer des Rückgriffs geordnet wird und später leichter ausgesondert werden kann.

    Eine besonders enge Wechselbeziehung besteht zwischen dem Ordnen und Registrieren. Angesichts der starken Wirkungen muss das Ordnen im Mittelpunkt der Schriftgutverwaltung stehen. Verbesserungen, die das Ordnungsproblem außer acht lassen, können nur teilweise erfolgreich sein oder sogar in eine Sackgasse führen. Das beste Beispiel ist eine Verbesserung der Ablagetechnik, die allein noch keine entsprechende Verbesserung bringt und, wenn sie der Ordnung nicht angepasst ist, sogar das Schriftgutverwalten insgesamt erschweren kann.

    Die Reform einer Schriftgutverwaltung muss sich daher zunächst vor allem der Verbesserung der Schriftgutordnung widmen und nicht dem Austauschen einer Technik. Weil nun das Ordnen nicht nur die bedeutendste, sondern auch die schwierigste Aufgabe der Schriftgutverwaltung darstellt, wird sie bei Reorganisationsbemühungen gerne unterschätzt.
2. Das primäre Ziel der Schriftgutverwaltung ist es, der Bearbeitung alle benötigten Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Das Schriftgut ist so zu ordnen, zu registrieren und abzulegen, dass die Bereitstellungsaufgabe jederzeit im notwendigen Umfang erfüllt werden kann, wobei der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit den Umfang der Bearbeiterwünsche in sachlicher und zeitlicher Hinsicht einengt. Wünsche aus der Bearbeitung, die einen außerordentlich hohen Aufwand beim Schriftgutverwalten verursachen, können nicht erfüllt werden. Auch sollten Forderungen aus der Bearbeitung das Arbeitsverfahren der Schriftgutverwaltung berücksichtigen.
3. Das sekundäre Ziel der Schriftgutverwaltung ist das sachgerechte Aussondern, worauf das Ordnen, Registrieren und Ablegen in mittelbarer Weise auszurichten sind. Das Aussondern ist eine wichtige Voraussetzung für die dauernde Funktionsfähigkeit und die wirtschaftliche Arbeitsweise der Schriftgutverwaltung. Indem Unterlagen nur für eine bearbeitungsbezogen notwendige Zeit in der Behörde aufbewahrt werden, bleibt die Übersicht über das Schriftgut gewahrt.

2.4 Bilden von (Sach-)Akten

Für die vollständige und erschöpfende Beantwortung eines eingegangenen Schreibens benötigt der Bearbeiter im Regelfall nicht nur den „Eingang“, sondern auch alle bisher zu dem „Problem“ angefallenen Schriftstücke. Es entspricht also dem Bedürfnis der Bearbeitung, wenn Schriftstücke zusammengefasst werden und so die Geschäftsvorfälle und deren Behandlung belegen. Diese Zusammenfassung von Schriftstücken wird Akte genannt, und sie kann je nach Bearbeitungszweckmäßigkeit für ein definiertes Problem weit oder eng gebildet werden. So können nur die zu einem Geschäftsvorfall angefallenen und auch formal verknüpften Schriftstücke (z. B. Eingang, Vermerk, Ausgang), jedoch auch Schriftstücke zu mehreren gleichartigen Geschäftsvorfällen, zwischen denen keine formale Verknüpfung besteht, zusammengefasst werden. Dabei können innerhalb einer Akte die Geschäftsvorfälle getrennt sein, diese werden dann als Vorgänge bezeichnet. Das durchgehende Bilden von Vorgängen als Ordnungseinheiten einer Akte ist jedoch nur bei einer digitalen Vorgangsbearbeitung sinnvoll (vgl. Abschnitt 4.3.9).

Da sich die Bearbeitung an Sachzielen orientiert und die Aufgabenverteilung auch sachbezogen geregelt wird, liegt auch die sachbezogene Aktenbildung, also das Bilden von Sachakten, im Interesse der Bearbeitung. Nicht die Aktenbezeichnung „Schriftwechsel mit ...“, also das Bilden von Korrespondenzakten, sondern eine aufgaben- oder problemorientierte Benennung wie „Beschaffung des Geräts...“ erleichtert ein späteres Wiederfinden. So leicht zunächst Akten z. B. nach Korrespondenzpartnern zu bilden sind, so schwer ist später das Wiederfinden, wenn nicht nach dem Einsender, sondern nach der Sache gesucht wird.

Auf die Vorteile der Sachaktenbildung für die Bearbeitung ist angesichts der Möglichkeiten moderner Informationsverarbeitung besonders hinzuweisen. Es liegt nahe, auf die Aktenbildung völlig zu verzichten, die Schriftstücke z. B. einzeln nach verschiedenen Suchsystemen zu erschließen – ggf. durch automatische Volltext-Recherche – und nach einer laufenden Nummer abzulegen. Auf diese Weise lassen sich alle für die Bearbeitung einschlägigen Schriftstücke ermitteln und beschaffen, und die Schwächen des Informationsverlustes durch die Aktenbildung scheinbar vermeiden. Diesem Vorteil stehen jedoch folgende Nachteile gegenüber:

- Eine übermäßige Erfassung oder der Einsatz von Volltext-Suche über große Schriftgutmengen hinweg bringen dem suchenden Bearbeiter Informationsballast, der ein Prüfen der einzelnen Schriftstücke erfordert. Je mehr Schriftstücke genannt werden, desto zeitraubender wird die Suche nach einschlägigen Unterlagen.
- Geliefert werden einzelne Schriftstücke ohne den notwendigen Bearbeitungszusammenhang, ohne dessen Kenntnis ein Schriftstück aber nicht richtig verstanden und benutzt werden kann.

- Die isolierte Erschließung und Ablage von Schriftstücken stellen nicht sicher, dass der Bearbeiter alle für die Bearbeitung benötigten Unterlagen erhält. Der Wechsel von Suchbegriffen, wie er im Laufe der Zeit eintreten kann, wird dazu führen, dass einige Schriftstücke nicht nachgewiesen werden.
- Erschwert wird das Aussondern von Schriftstücken. Die Entscheidung, wie lange ein Schriftstück aufzubewahren ist, erfordert jeweils eine Einzelentscheidung, die jedoch sinnvollerweise nur aus der Erfahrung der erledigten Bearbeitung und der erledigten Aufgabe für die Gesamtheit einer Akte oder Aktengruppe zu treffen ist. Das Aussonderungsproblem dürfte für Schriftstücke nur pauschal mit einer groben, nicht sachgerechten Fristbemessung zu lösen sein.

Demgegenüber besitzt die (Sach-)Akte den Vorteil, dass an die Stelle der einzelnen Schriftstücke die Akte als Ordnungsgröße tritt. Bei der Erschließung tritt daher eine erhebliche Informationskonzentration ein, die für die praktischen Bedürfnisse der Bearbeitung grundsätzlich ausreicht. Die Erschließung von Akten vermindert den Erfassungsaufwand erheblich, erleichtert das bearbeitungsgerechte Bereitstellen durch Verringerung des Informationsballastes und ermöglicht ein sachlich zutreffendes und wirtschaftlich vertretbares Aussondern.

2.5 Verwenden des Aktenplans

Neben der Technik der Sachaktenbildung hat die behördliche Schriftgutverwaltung als weiteres wichtiges Ordnungshilfsmittel den Aktenplan entwickelt. Seine wichtigsten Eigenschaften sind:

- Er ist aus den Aufgaben der Behörde entwickelt und erleichtert somit im Unterschied zu einem abstrakten Sachplan die Anwendung, also das Zuordnen und Wiederfinden der Akten und damit der Schriftstücke.
- Er ist hierarchisch aufgebaut, also ein Klassifikationssystem, und ermöglicht im Unterschied zu einer alphabetischen Schlagwortliste auch über längere Zeit ein sicheres Wiederfinden.
- Er stellt nur einen Ordnungsrahmen dar, weist also selbst keine Akten nach und besitzt daher im Unterschied zum stets veränderlichen Aktenverzeichnis eine verhältnismäßig große Stabilität und Übersichtlichkeit. Beides sind wichtige Voraussetzungen für eine bequeme Anwendung.
- Er ist ein praxisbezogenes Ordnungsinstrument, das aus der Praxis der Bearbeitung für die Bearbeitung entwickelt worden ist. Im Unterschied etwa zu einem Thesaurus ist er ohne großen Aufwand aufzustellen und fortzuschreiben.

Indem bei der Aufstellung und Fortschreibung des Aktenplans auch der voraussichtliche Schriftgutanfall in der Gliederung berücksichtigt wird, erhöht sich die Praktikabilität dieses Instruments des Ordnens, Registrierens und Bereitstellens.

2.6 Registrieren der Akten im Aktenverzeichnis

Es reicht nicht aus, Akten so sorgfältig wie möglich zu bilden. Darüber hinaus ist ein besonderes Hilfsmittel erforderlich, damit die für die Bearbeitung benötigten Akten jederzeit auch ohne das Gedächtnis des einzelnen Schriftgutverwalters oder Bearbeiters problemlos gefunden werden können. Dieses Hilfsmittel ist das Aktenverzeichnis. Es soll alle für das Ordnen, Bereitstellen und Aussondern notwendigen Angaben zu jeder Akte enthalten. Dazu gehören das Aktenzeichen, die Inhaltsangabe und die Laufzeit, d. h. der Zeitpunkt des Beginns und des Endes einer Akte. Der Verbleibsnachweis kann auch außerhalb des Aktenverzeichnisses geführt werden.

Das Aktenkennzeichen ergibt zusammen mit dem Aktenplankennzeichen das für die Identifizierung einer Akte notwendige Aktenzeichen. Daraus folgt, dass Aktenplan und Aktenverzeichnis normalerweise zwei getrennte und selbständige Hilfsmittel sind: Aus dem Aktenplan entsteht durch das Bilden und Registrieren von Akten das Aktenverzeichnis, das sich schon äußerlich von dem Aktenplan deutlich unterscheidet.

Bei Anwendung der IT wird das Aktenverzeichnis als Aktendatei geführt.

2.7 Aktenführende Stelle und Aktenbestand

Jede Akte, die in einer Behörde entsteht, ist an eine bearbeitende Stelle geknüpft. Sie nimmt auf Form und Inhalt der Akte Einfluss und entscheidet abschließend über die Dauer der Aufbewahrung in der Behörde. Diese Stelle ist die aktenführende Stelle, in der die entsprechenden Teile der allgemeinen Aufbauorganisation und der Schriftgutverwaltung zusammengefasst sind. Die dazugehörigen Akten bilden einen Aktenbestand.

In einer Behörde kann das Schriftgut entweder zentral oder dezentral verwaltet werden. Bei einer zentralen Aktenführung kann jede Akte von jedem Bearbeiter bedient und benutzt werden. Das ganze Schriftgut wird einheitlich nach dem Aktenplan geführt, gleiche Aktenplankennzeichen können also nicht an mehreren Stellen geführt werden. Es gibt nur einen Aktenbestand und eigentlich nur eine aktenführende Stelle, nämlich die Gesamtheit der bearbeitenden Stellen.

Zumindest bei größeren Behörden ist eine dezentrale Aktenführung unerlässlich. Die Akten werden nach Organisationseinheiten (in den Bundesministerien nach Referaten) geführt, die die aktenführenden Stellen bilden. Entsprechend zahlreich sind die Aktenbestände. Jeder Aktenbestand enthält nur das bei der jeweiligen Organisationseinheit angefallene Schriftgut und wird nach den Ordnungsvorschriften der Behörde einheitlich geführt, wobei der gesamte Aktenplan zur

Verfügung steht. Die Aktenbestände aller aktenführenden Stellen einer Behörde ergeben dann theoretisch den Gesamtaktenbestand.

Beide Formen der Aktenführung, die zunächst unabhängig von der Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung, insbesondere der Registratur, zu sehen sind, haben ihre Stärken und Schwächen (vgl. Abschnitt 4.6).

2.8 Benutzen des Geschäftszeichens

Jedes Schriftgut, das in der Behörde eingeht oder entsteht, soll ein Geschäftszeichen tragen, das als Identifikationskennzeichen dient sowie das Zuordnen und Wiederfinden erleichtert. Es besteht aus der Kurzbezeichnung der sachlich zuständigen, bearbeitenden Organisationseinheit – Organisationskurzzeichen oder Organisationszeichen – und dem Aktenzeichen (Abb. 2). Soweit auch Vorgänge gebildet und Schriftstücke registriert werden, kann auch ein Vorgangs- bzw. Schriftstückkennzeichen hinzugefügt werden. Bei dezentraler Aktenordnung ist der Träger des Organisationszeichens mit der aktenführenden Stelle identisch.

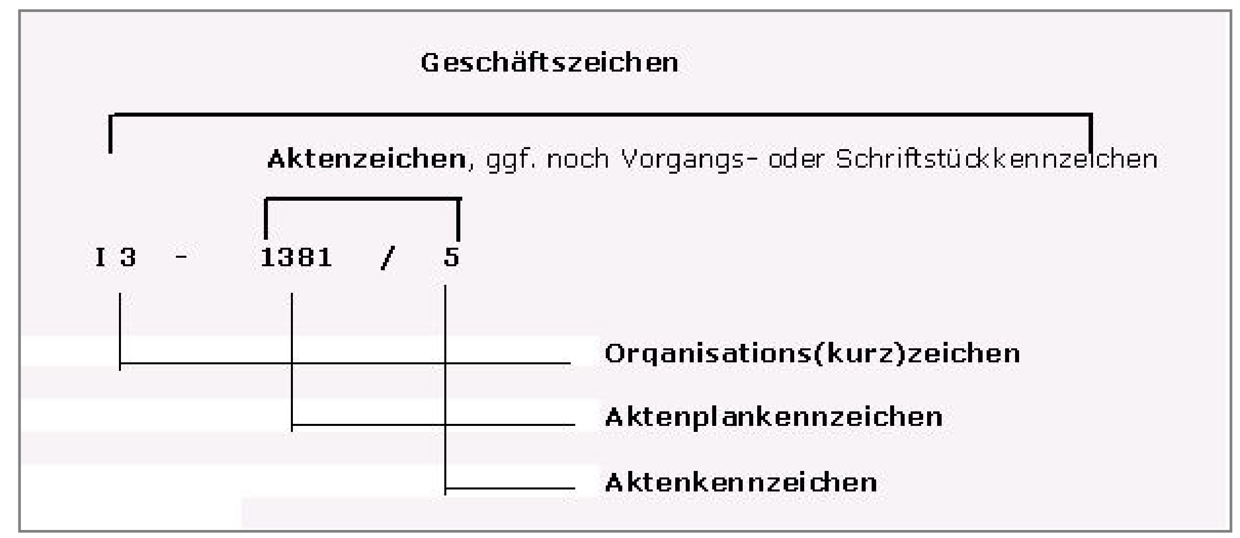


Abb. 2: Aufbau des Geschäftszeichens

Eingehende Schriftstücke, insbesondere Schreiben, tragen zunächst das Geschäftszeichen der Organisationseinheit, die das Schriftstück verfasst hat. Dieses Geschäftszeichen besitzt jedoch für die empfangende und bearbeitende Organisationseinheit keinen Ordnungswert. Für die bearbeitende Stelle muss vielmehr ein eigenes zweites Geschäftszeichen vergeben werden, das dann auch in einem folgendem Aktenvermerk und Antwortschreiben verwendet wird. Die Eingangsstelle legt das Organisationszeichen fest, der zuständige Schriftgutverwalter das Aktenzeichen und ggf. Vorgangs- oder Schriftstückkennzeichen. In der Regel erscheinen beide Angaben auf dem „Papier-Eingang“ in oder neben dem Eingangsstempel. Durch dieses Geschäftszeichen wird also eindeutig bestimmt, wer die

zuständige bearbeitende Organisationseinheit ist und in welchem Teil welchen Aktenbestandes das Schriftstück einzuordnen und aufzuwahren ist.

Das Geschäftszeichen ist eine Errungenschaft des 20. Jahrhunderts. Statt der Aktensignatur, die allein der Registrator kannte, erhielt das Schriftstück bis zur Büroreform als Identifikationsmerkmal im Wesentlichen die Tagebuchnummer. Der Bearbeiter erhielt die für die Bearbeitung benötigten Unterlagen und war vom Aktenordnen praktisch ausgeschlossen: Das Bilden und Registrieren der Akten war ausschließlich Sache der Registratur. Durch die Einführung eines knappen Aktenplankennzeichens in der Büroreform wurde die Voraussetzung für die Einbindung des Aktenzeichens in das Geschäftszeichen geschaffen, wodurch die Aktenordnung auch für den Bearbeiter transparenter wurde.

Neu in den Verwaltungsdienst eingetretene Bearbeiter betrachten das Geschäftszeichen oft als ein überflüssiges bürokratisches Hemmnis und Relikt der Vergangenheit, das den Bearbeitungsablauf verzögert, weil es vor der Bearbeitung zu vergeben ist. Die Verwendung des Organisationszeichens mag noch einsichtig sein, weil es meist problemlos anzugeben ist und bei externen Schriftstücken das Ermitteln der Zuständigkeit erleichtert. Doch welche Mühe macht manchmal die Beschaffung eines Aktenzeichens! Warum nicht darauf verzichten? Gegen diese auf den ersten Blick einleuchtende „Verwaltungsvereinfachung“ sind jedoch folgende Einwände zu erheben:

- Das Geschäftszeichen erleichtert das Zuordnen von eingehenden Schriftstücken zu Geschäftsvorfällen, zu denen sich die Behörde bereits schriftlich geäußert hat.
- Ein knappes Geschäftszeichen, vor allem wenn es vor Beginn der Bearbeitung vergeben wird, kann leicht und schnell in Suchhilfsmitteln der Schriftgutverwaltung registriert werden, indem es die Fundstelle im Aktenbestand angibt und eine hinreichende Inhaltsangabe zu der Akte und damit den darin enthaltenen Schriftstücken liefert.
- Die Vergabe des Aktenzeichens zwingt zu einem frühzeitigen sachbezogenen Denken und Abgrenzen des Bearbeitungsgegenstands und erleichtert dadurch das sachgerechte Bilden und Registrieren von Sachakten.

Der frühzeitige Zwang zum Ordnen, der durch das Aktenzeichen ausgeübt wird, mag zwar zunächst als Belastung empfunden werden, erleichtert jedoch den späteren Rückgriff, der entsprechend der Aufgabenstellung nur sachbezogen sein kann. Die Vergabe des Aktenzeichens gehört also notwendig zum verwaltungsgerechten Bearbeiten, wozu ein guter Registrator maßgeblich beitragen kann. Das Aktenzeichen wird jedoch nur dann wirksam genutzt, wenn es kurz und knapp ist.

2.9 Vorschriften zur Schriftgutverwaltung der Behörde

Jede Aufgabe, an der mehrere Personen mitwirken, muss organisatorisch in schriftlicher Form geregelt werden, so auch das Schriftgutverwalten. Erforderlich ist nicht bloß ein Aktenplan, der in manchen Behörden das einzige Regelungselement geblieben ist. Notwendig sind auch Vorschriften, die das Ordnen, Registrieren, Bereitstellen, Aufbewahren und Aussondern in sachgerechter Weise regeln. Auch muss klar geregelt sein, was Bearbeiterinnen und Bearbeiter zu beachten haben, damit Schriftgut ordnungsgemäß und ohne großen Mehraufwand verwaltet werden kann.

2.10 Schriftgutverwalten – eine qualifiziert wahrzunehmende Servicefunktion

Die Frage, wer das Schriftgut verwalten sollte, wurde bis Ende des 19. Jahrhunderts in der deutschen Verwaltung einhellig zu Gunsten des eigenständigen Registrators beantwortet. Als im Zuge der Büroreform, vor allem in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts, die Schriftgutverwaltung vereinfacht wurde, schlug das Pendel zur anderen Seite aus und schob das Schriftgutverwalten dem Bearbeiter als Zusatzaufgabe zu, die mit möglichst geringem Aufwand zu erledigen war. Seitdem haben sich die unterschiedlichsten aufbauorganisatorischen Formen von Schriftgutverwaltung entwickelt (vgl. Abschnitt 8.2).

Bei den von der Industrie entwickelten Systemen zur IT-gestützten Vorgangsbearbeitung wird dem qualifizierten Ordnen und Registrieren des Schriftguts in vielen Fällen nicht die notwendige Beachtung geschenkt. Schriftgutverwaltung wird oft nur als eine Servicefunktion unter vielen angesehen. Außerdem besteht die Tendenz, für die Schriftgutverwaltung mehrfunktionale Servicekräfte einzusetzen, wenn diese Aufgaben nicht auch vom Bearbeiter miterledigt werden können. Angesichts der Bedeutung des Schriftguts für die behördliche Arbeit sind erhebliche Zweifel angebracht, ob bei einem Verzicht auf eigenständige Schriftgutverwalter (Registraturkräfte) sicherzustellen ist, dass Schriftgut auch über längere Zeit noch gefunden und für die Bearbeitung herangezogen wird. In den obersten Behörden mit ihrer differenzierten Zuständigkeit und wechselnden Aufbauorganisation würde dieser Verzicht bald zu einer erheblichen Qualitätseinbuße der Schriftgutverwaltung führen. Auf Spezialisten, die auf die Qualität und Einheitlichkeit der Aktenordnung achten, kann daher zumindest in zentralen Behörden nicht verzichtet werden.

3 Aktenplan

3.1 Der Aktenplan einst und heute

Der Aktenplan ist der sichtbare Ausdruck einer in erster Linie deutschen Tradition der Sachaktenordnung und das Ergebnis eines sach-, nicht personenbezogenen Verwaltungsdenkens und -handelns, das sich im 19. Jahrhundert voll entfaltete. Im 20. Jahrhundert änderte sich dies als Folge der Veränderungen der Bürotechnik und des Drängens nach möglichst großer Vereinfachung der Büroarbeit.

Die Büroreform der 20er Jahre brachte mit der Anwendung des Dezimalsystems und der Verbreitung behördenübergreifender einheitlicher Aktenpläne unbestritten Verbesserungen für den Aktenplan. Jedoch führte sie auch eine gravierende Vereinfachung ein, die große Missverständnisse bewirkte, die auch heute noch nicht ausgeräumt sind. Da man im Bestreben nach Wirtschaftlichkeit auf besondere Registraturkräfte verzichten wollte, wurden die beiden wichtigsten Ordnungshilfsmittel der Schriftgutverwaltung, der Registraturplan (= Aktenplan) und das Repertorium (= Aktenverzeichnis), in einem einzigen neuen Hilfsmittel zusammengefasst. Anfänglich zutreffend als systematisches Aktenverzeichnis bezeichnet, wurde bald auch dafür das Wort „Aktenplan“ gebräuchlich.

Die heutige bürotechnische Entwicklung, die mit der Anwendung der elektronischen Datenverarbeitung in den 70er Jahren begann, kann den Aktenplan und die Praxis der Sachaktenführung erneut gefährden. Angesichts der vielfältigen und benutzungsfreundlichen Möglichkeiten der Informationsgewinnung liegt der Gedanke nahe, das durch den Aktenplan vorgeschriebene sachsystematische Gliedern und Reihen aufzugeben und stattdessen allein über alphabetisch gereihte Stich- und Schlagwörter den Zugriff auf die gleichfalls nur noch fortlaufend nummerierten Akten zu sichern. Angesichts der schier unbegrenzten Erfassungs- und Suchmöglichkeiten der IT kann ein Verwaltungsunkundiger sogar die Sachaktenbildung in Frage stellen und das Dokumentieren einzelner Schriftstücke als Form der Informationsverarbeitung propagieren (vgl. Abschnitt 2.4).

Die Gefahr droht nicht von der IT, sondern von ihrer Verknüpfung mit Methoden der Dokumentation, die vor allem seit den 70er Jahren einen stürmischen Aufschwung nahm. Bedenkenlos wurden und werden dabei Techniken der Dokumentation, die vor allem auf die Erschließung von Literatur ausgerichtet sind, auf die Schriftgutverwaltung übertragen: Schriftstücke und Akten werden „Dokumenten“ gleichgestellt und in aufwändigen Dokumentenverwaltungssystemen gespeichert und über einen „Thesaurus“, der nicht mehr als eine einfache Wortliste ist, nachgewiesen. Doch haben inzwischen die Software-Firmen, die den Behörden Schriftgutverwaltungssysteme anbieten, erkannt, dass auf eine Aktenplan-Komponente nicht verzichtet werden kann.

Ein kurzer Blick auf die Aktenpläne der Bundesverwaltung lehrt, dass dieses Hilfsmittel häufig vernachlässigt wird. Da gibt es immer noch Behörden ohne Aktenplan oder mit dezentralen Torsi von Aktenplänen, von Mängeln im Detail ganz zu schweigen. Angesichts der notwendigen Entwicklung des Aktenplanwesens und der verstärkten Nutzung neuer Technik wird nachfolgend versucht, das Wesen des Aktenplans knapp zu beschreiben und dessen unverzichtbare Merkmale zu verdeutlichen.

<table>
<tr><th colspan="3">Aktenplan</th></tr>
<tr><td colspan="2">Grundformen</td><td>Ableitungen (nur bei Bedarf)</td></tr>
<tr><td>Hauptgruppen
Obergruppen
Gruppen
Untergruppen
Betreffseinheiten</td><td>Aktenplaneinheiten
(Zahl der Gliederungsstufen nach Bedarf)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Abgeleitete Betreffseinheiten
(gebildet nach festen = formalen oder freien = sachlichen Ordnungsmerkmalen)</td></tr>
<tr><th colspan="3">Akten (gebildet zu einer Betreffseinheit oder abgeleiteten Betreffseinheit)
Aktenverzeichnis = Verzeichnis aller gebildeten Akten</th></tr>
<tr><td colspan="2">Grundformen (vgl. 4.3.3)</td><td>Ableitungen (nur bei Bedarf)</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Sammelsachakten (nur eine je Betreffseinheit)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Einzelsachakten (Regelfall)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>Sondersachakten
(= Abgeleitete Einzelsachakten, gebildet nach formalen oder inhaltlichen Ordnungsmerkmalen)</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Fallakten (= spezielle Einzelsachakten)</td><td></td></tr>
</table>

Abb. 3: Aktenplan – Akten/Aktenverzeichnis

3.2 Ordnungsplan, kein Aktenverzeichnis

Vor und während der Bearbeitung in der Behörde fallen Schriftstücke an, die als Folge der sachbezogenen Bearbeitung zu Sachakten formiert werden. Jede Sachakte ist also ein Spiegelbild der Bearbeitung und kann je nach Zweckmäßigkeit das Schriftgut zu einer behördlichen Maßnahme, einer Teilmaßnahme oder einem ganzen Bündel inhaltlich verwandter Maßnahmen enthalten. Der Sachbezug drückt sich in der notwendigen Inhaltsangabe der Sachakte aus (z. B. Durchführung des § 2 Abs. 3 des Gesetzes ...). Die Bezeichnung „Schriftwechsel mit ...“ lässt dagegen erkennen, dass es sich um keine Sachakte, sondern um eine so genannte Korrespondenzakte handelt, die „nur“ nach dem Ordnungsmerkmal des Korrespondenzpartners gebildet ist. Das Bilden und Registrieren der verschiede-

nen Sachakten-Grundformen wird im Abschnitt 4.3 erläutert. Hier reicht es aus zu verstehen, dass Sachakten gebildet werden müssen:

- Akten stellen eine sinnvolle Zusammenfassung von Schriftstücken dar, die über das einfache Reihen von Schriftstücken und deren Verknüpfung über ein kompliziertes Nachweissystem hinausgeht..
- Sachakten sind Ausdruck der sachbezogenen Bearbeitung auf Grund einer Aufgabenzuweisung.

Akzeptiert man den Grundsatz der Sachaktenbildung, so wird rasch deutlich, dass die Forderung, der Aktenplan müsse bereits sämtliche Sachakten nachweisen, folgende Schwierigkeiten verursachen würde:

- Der Aktenplan würde sehr umfangreich und deshalb wenig übersichtlich und handlich.
- Der Aktenplan müsste sehr oft geändert werden, weil in der behördlichen Arbeit fortlaufend neue Sachakten entstehen, bestehende Akten geändert und abgeschlossene Akten ausgesondert werden.

Eine Trennung zwischen dem Aktenplan als einem möglichst stabilen Ordnungsrahmen und dem Aktenverzeichnis ist daher sinnvoll. Leider ist diese Unterscheidung in der Büroreform der 20er Jahre meist aufgegeben worden, und viele Aktenpläne – nicht nur diejenigen, die bis in diese Zeit zurückreichen – sollen auch als Aktenverzeichnis dienen. Bei Aktenplänen dieser Art führt die kleinste Aktenplaneinheit meist bezeichnenderweise die Bezeichnung „Akte“. Alle darunter fallenden Schriftstücke bilden also eine einzige Ordnungseinheit. Der Aktenplan darf jedoch nicht zu tief gegliedert werden, also nicht die Ebene der Akten berühren und die Sachakten selbst aufführen, die im Zeitablauf wechselnden Aktivitäten folgen, neu entstehen und geschlossen werden.[1)]

Geregelt werden muss selbstverständlich auch das Ordnen und Registrieren von Sachakten, die im Regelfall nur zu den kleinsten (untersten) Aktenplaneinheiten, den Betreffseinheiten, zu bilden sind. Die gebildeten Sachakten erhalten ein eigenes Aktenkennzeichen, das dem Aktenplankennzeichen hinzugefügt wird; beide Teile ergeben das Aktenzeichen. Üblich geworden ist der Schrägstrich im Aktenzeichen als formales Trennzeichen zwischen dem Aktenplankennzeichen und dem Aktenkennzeichen (vgl. Abb. 2, Seite 18).

Bei der Erstellung eines Aktenplans liegt eine große Schwierigkeit darin, die Ordnungsbereiche des Aktenplans und der Akten voneinander abzugrenzen: Reicht der Aktenplan zu tief, entstehen zu wenige Akten. Ist die Gliederungsstufe des Aktenplans zu gering, müssen zu viele Akten gebildet werden. In beiden Fällen

[1)] In kleineren Behörden mit verhältnismäßig geringem Schriftgutanfall und begrenztem Rückgriffsinteresse kann es ausnahmsweise sinnvoll sein, auf eine differenzierte Aktenbildung zu verzichten und nur nach dem Aktenplan zu ordnen. Der Aktenplan ist dann als systematisches Aktenverzeichnis anzusehen. Wächst das Ordnungsbedürfnis etwa infolge zunehmenden Schriftgutanfalls, so muss der Aktenplan zum Ordnungsplan werden, also vom Aktenverzeichnis getrennt werden.

entstehen Probleme beim weiteren Ordnen, Bereitstellen und Aussondern. Zum besseren Verständnis sind die beiden Ordnungsbereiche in einer Übersicht (Abb. 3, Seite 22) dargestellt. Im Aktenplan wie im Aktenbereich kann das Ordnungsinstrument der Ableitung helfen, die Aktenordnung zu verbessern (vgl. Abschnitte 3.6 und 4.3.3), indem die durch Ableitung gebildeten Ordnungseinheiten (abgeleitete Betreffseinheit, Sondersachakte) bei Bedarf zu regulären Einheiten (Betreffseinheit bzw. Einzelsachakte) umgewandelt werden können. Bei entsprechendem Schriftgutanfall können Akten-Ordnungsbereiche auf die Aktenplanebene gehoben werden, der Aktenplan wird dann fortgeschrieben.

3.3 Entwicklung aus den Aufgaben und dem voraussichtlichen Aktenanfall

Das Problem, woher das Material für den Aktenplan zu nehmen ist, kann am besten an folgenden drei Verfahren erläutert und eingegrenzt werden:

- Es werden Sachwörter aufgelistet und dann systematisiert.[1] Würde in einer Behörde so verfahren, entstünde eine mit einer wissenschaftlich-technischen Klassifikation (das bekannteste Beispiel ist die Internationale Dezimalklassifikation) vergleichbare Sachgliederung, die – weil zu umfangreich und unzweckmäßig dargestellt – nicht oder nur mühsam in der Schriftgutverwaltung benutzt werden könnte. Die behördliche Tätigkeit, die sich in den Akten niederschlägt, orientiert sich nicht an irgendwelchen Sachbegriffen, sondern an den der Behörde zugewiesenen Aufgaben. Es sind die behördlichen Aufgaben, die die Grundlage für den Aktenplan bilden müssen und eine praktikable Aktenordnung ermöglichen.
- Dem Aktenplan wird die bestehende Aufgabenverteilung der Behörde zugrundegelegt, wofür sich der Geschäftsverteilungsplan anbietet. Nach einigen Organisationsverschiebungen in der Behörde zeigt sich jedoch meist, dass die durch die Aufbauorganisation vorgegebene Ordnung nicht langfristig trägt und das Zuordnen von Schriftstücken sowie das Bilden von Akten schwieriger werden. Der Grund liegt darin, dass eine Aufbauorganisation in den seltensten Fällen rein aufgabenorientiert ist, sondern auch den sich ändernden Arbeitsanfall und nicht selten auch personbezogene Aspekte zu berücksichtigen hat. Ein geeignetes Hilfsmittel der Aufgabendarstellung ist der Aufgabengliederungsplan. Ein solcher ist allerdings in den wenigsten Behörden vorhanden. Ein Beispiel aus neuerer Zeit liefert die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), deren Aufgabengliederungsplan von 1977 auch als Aktenplan 1981 eingeführt wurde.
- Nutzt man den Aufgabengliederungsplan unverändert als Aktenplan, besteht das Problem, dass der voraussichtliche Aktenanfall nicht berücksichtigt wor-

---

[1] So heißt es in einem Überblick über „Ablagemittel“ in der Veröffentlichung „BTS Bürotechnische Sammlung systematisch“ (Heft 303 vom März 1980, S. 9): „Zum Aufbau eines Aktenplans ist es notwendig, sämtliche Sachbegriffe, die überhaupt denkbar sind, zu sammeln und in eine logische Ordnung zu bringen“.

den ist. Gemeint ist nicht einfach der Umfang des Schriftgutes, sondern die Zahl der voraussichtlich zu bildenden Einzelsachakten: Schriftstücke können in sehr großer Zahl anfallen und dennoch leicht und übersichtlich geordnet werden in sogenannten Fallakten (wie z. B. Steuerakten). Entscheidend ist die Wahrung der Übersichtlichkeit, die bei einer wachsenden Zahl inhaltlich unterschiedlicher Sachakten rasch abnimmt.[1]

Der Aktenplan soll zwar aus den Aufgaben abgeleitet werden, jedoch soll nicht jede Aktenplaneinheit eine vollständige Aufgabenbeschreibung darstellen. Die Aufgabe kann beschrieben werden als dauerhaft wirksame Aufforderung. Verrichtungen an Objekten zur Erreichung eines Ziels durchzuführen (z. B. Schriftgut verwalten oder Schriftgutverwaltung). Eine durchweg ungekürzte Aufgabendarstellung würde umständlich und unübersichtlich wirken. Da bei den meisten Behörden die in der Aufgabenstellung gemeinte Verrichtung ohnehin klar ist, ist eine vollständige Aufgabenbeschreibung auch gar nicht erforderlich. So ist bei den im Generalaktenplan der Justizverwaltung auftauchenden Aktenplaneinheiten „Kleinbahnen“ sowie „Kernenergie und Strahlenschutz“ klar, dass nicht die Justizbehörden der Deutschen Bahn Konkurrenz machen oder in den Atomreaktorbau einsteigen wollen; vielmehr ist der Strahlenschutz nur in dem Umfang gemeint, wie er als juristisches Problem in einer Justizbehörde bearbeitet werden kann, und zwar beim Ministerium im Zusammenhang mit Politik (Verrichtung: planen) oder Gesetzgebung (Verrichtung: regeln) des eigenen oder anderer Ressorts, bei Staatsanwaltschaften zum Beispiel als Problem der rechtlichen Zuordnung und Rechtsdurchsetzung.

Dabei bedient sich der Aktenplan ebenso wie der Organisations- und Geschäftsverteilungsplan immer der Sprache und Begriffswelt der Verwaltung; denn es genügt, wenn er von den Behördenbediensteten verstanden wird. Die Einfachheit der Aktenplanpraxis liegt gerade darin, dass der Aufgabenkontext nicht beschrieben oder definiert, sondern in der Zuordnung zu einer Behörde und durch die Gliederung vorausgesetzt wird.

Zweckmäßig ist es, im Aktenplan nur die Aufgaben aufzuzählen, die in den Organisationseinheiten der Behörde federführend bearbeitet werden. Werden neben den Kernaufgaben einer Organisationseinheit auch die Mitwirkungsaufgaben im gleichen Aktenplanbereich genannt, so mag das für die aktenführende Organisationseinheit im ersten Moment bequem sein. Diese Vorgehensweise vermehrt jedoch den Aktenplanumfang und führt Aufgaben (wenn auch unter anderen Aspekten wahrgenommen) an mehreren Stellen des Aktenplans auf. Der Verzicht

[1] An einem Beispiel soll diese mögliche Schwäche des Aufgabengliederungsplanes erläutert werden: Der WSV-Aufgabengliederungsplan hat für die Aufgabe „Innerer Dienst“ zutreffend nur eine einzige Einheit vorgesehen. Bei der gleichen Aktenplaneinheit (Betreffseinheit) gibt es jedoch selbst in kleinen Behörden angesichts der Fülle der Teilaufgaben des Inneren Dienstes Schwierigkeiten mit der Übersichtlichkeit; allein für die Schriftgutverwaltung wäre eine Betreffseinheit gerechtfertigt. Statt die Aufgabe von Anfang an auf mehrere Betreffseinheiten aufzuteilen, muss nun durch Ausgleichsmaßnahmen (Bilden sogenannter abgeleiteter Betreffseinheiten) versucht werden, die Übersichtlichkeit in der Aktenordnung herzustellen.

auf die Darstellung von Mitwirkungsaufgaben erfordert allerdings, dass der Aktenplan in allen Teilen von allen aktenführenden Stellen benutzt werden kann.

3.4 Kein Teilaktenplan, sondern Gesamtaktenplan, gegebenenfalls Einheitsaktenplan

Ein Aktenplan, der ausschließlich für eine Organisationseinheit einer Behörde gilt, wird Teilaktenplan genannt. Gilt der Aktenplan für die gesamte Behörde, heißt er Gesamtaktenplan; wird er in mehreren Behörden angewandt, ist er ein Einheitsaktenplan. Der Begriff des Gesamtaktenplans ist gegenüber dem des Teilaktenplans noch schärfer abzugrenzen: Erstellt jede Organisationseinheit für sich einen Aktenplan und wird jeder von ihnen ein fester Platz in der Aktenplan-Gliederung (z. B. eine Gruppe) zugewiesen, müssen bei jeder Aufgabenverschiebung Teile im Aktenplan verschoben werden. Bei diesem Aktenplan handelt es sich um einen streng organisationsbezogenen Gesamtaktenplan, der den Namen jedoch nicht verdient, weil er nur die Summe aller Teilaktenpläne bildet. Ein Gesamtaktenplan ist stets rein aufgabenbezogen zu erstellen.

Besonders zwei Gründe sprechen dafür, nicht auf der Stufe der Teilaktenpläne stehen zu bleiben, sondern sich die Mühe zu machen, einen Gesamtaktenplan zu erstellen:

- Er ist unempfindlich gegenüber Organisationsveränderungen, die Teilaktenplänen erheblich zusetzen.
- Er ist eine Ordnungsgrundlage, die bei Personalveränderungen innerhalb der Behörde nicht neu erlernt zu werden braucht. Für Organisationseinheiten mit Querschnittsaufgaben ist er leichter nutzbar als der Teilaktenplan.

Wie der Name schon sagt, muss der Gesamtaktenplan sämtliche Aufgaben der Behörde umfassen und damit für das gesamte anfallende Schriftgut anwendbar sein, unabhängig davon, ob es in Registraturen oder Bearbeiterablagen verwaltet wird. Lediglich zwei Ausnahmen von dieser Regel sind zugelassen:

- Bestimme Aufgaben werden von der Behörde nur befristet wahrgenommen oder zählen nicht zu den eigentlichen Aufgaben (Beispiel: Geschäftsführung einer Arbeitsgruppe für eine Aufgabe, für die an sich eine andere Behörde zuständig ist).
- Das Schriftgut entzieht sich einer sinnvollen Sachordnung.

Die zweite Ausnahme ist so gewichtig, dass in nichtministeriellen Behörden oft weit mehr als die Hälfte des Schriftguts darunter fällt. Es handelt sich um so genannte Fallakten. Darin wird das in großem Umfang entstehendes Schriftgut zu Einzelfällen sachlich abgegrenzt, jedoch in sich nur gereiht. (vgl. Abschnitt 4.3.3). Bekannt sind die Prozessakten der Gerichte und die Steuerakten der Finanzbehörden, die nach einer besonderen Aktenordnung geführt werden. In ei-

ner Behörde mit Anstaltscharakter können etwa die zahlreich anfallenden Benutzerakten nach formalen Merkmalen (z. B. Behörden des Bundes, gegliedert nach Ministerien und Geschäftsbereichen, Dienststellen der Länder usw.) gegliedert werden. Dies ist jedoch keine Sachgliederung, und eine Aufnahme dieser Merkmale in den Aktenplan würde dessen sachbezogene Ausrichtung erheblich beeinträchtigen. Für diese Fallakten sind eine eigene Kennzeichnung und – falls erforderlich – eine einfache Gliederung zu entwickeln.

Als weitere Ausnahme kann der Aktenplan für fachneutrale Aufgaben angesehen werden, der in einigen Bundesministerien verwendet wird. Es handelt sich um ein Hilfsmittel zur vereinfachten Ordnung des Schriftguts, das in Referaten anfällt und nur ihre eigenen fachneutralen Aufgaben betrifft. Dieser Aktenplan ist eigentlich nur ein vorausschauendes Aktenverzeichnis für Schriftgut mit eindeutig begrenztem Rückgriffswert und damit geringem Ordnungsaufwand. In der Praxis werden hier sogar differenziert Akten gebildet, so dass das Aktenverzeichnis zum Aktenplan wird. Hinzu kommt, dass auch fachbezogene Querschnittsaufgaben einfließen können, die zur Unvollständigkeit der nach dem „Haupt-Aktenplan" geordneten Akten führen. All dies wirft die Frage auf, ob statt dieses Spezialaktenplans nicht besser die entsprechenden Ordnungseinheiten des Gesamtaktenplans benutzt werden sollten. Allerdings ist ein Vorteil dieses Aktenplans nicht zu übersehen: Wenn er sachgerecht aufgestellt ist und angewendet wird, erleichtert er das Aussondern des dazu angefallenen Schriftguts.

Der Gedanke des Einheitsaktenplans hat sich in der Bundesverwaltung durchgesetzt (einzige Ausnahme: Deutsche Bundesbank). So sehr der Nutzen eines Einheitsaktenplans für Behörden gleicher Aufgaben anzuerkennen ist, so ist doch die Problematik eines vertikalen Einheitsaktenplans, der für das Ministerium und bis zu den Unterbehörden einheitlich gilt, nicht zu übersehen. Denn die Aufgabenwahrnehmung und Ordnungsbedürfnisse in Ministerien sind andere als die der Unterbehörden. So ist im Generalaktenplan der Justizverwaltung z. B. der Bereich der Europäischen Gemeinschaften nur mit wenigen Positionen dargestellt, die im Bundesjustizministerium bei weitem nicht ausreichen und in einem Amtsgericht vielleicht gar nicht belegt werden. Es stellt sich die Frage, ob ein besonderer Gesamtaktenplan für das Ministerium dem ministeriellen Interesse nicht mehr dient als der Zwang zur Einheitlichkeit, die nur zu Lasten einer übersichtlichen Aktenordnung geht. Ein Beispiel für sinnvolle Beschränkung ist der Einheitsaktenplan der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (WSW) des Bundes, der 1981 eingeführt wurde und nur für die Mittel- und Unterbehörden der WSV gilt.

Der Einheitsaktenplan hat dort seine Grenzen, wo Übersichtlichkeit und Fortschreibungsaufwand den Anwendungsnutzen übersteigen. Bereits bei dem nachgeordneten Geschäftsbereich eines Ministeriums, dessen Aufgaben weit gefächert und stark differenziert sind, dürfte der Wert eines Ressortaktenplans bezweifelt werden; ein Beispiel für dieses Problem ist der Einheitsaktenplan des Bundesministeriums der Verteidigung. Noch kritischer sind umfassendere Einheitsaktenpläne zu beurteilen. In der „Untersuchung über die Möglichkeit der Aufstellung eines Einheitsaktenplanes für die Bundesverwaltung" nahm der Bundesrech-

nungshof bereits 1967 zu diesem Thema Stellung. Als praktikables Hilfsmittel nicht vorstellbar ist ein universeller Einheitsaktenplan. Mit Recht sind Vorschläge zur Anwendung der internationalen Dezimalklassifikation als Aktenplan, wie sie zuletzt Anfang der 60er Jahre aufkamen, nicht wieder aufgegriffen worden.

Aktenplaneinheit		**Gliederungsstufe = Bezeichnung der Aktenplaneinheit**
Aktenplan-kennzeichen	**Inhaltsbezeichnung**	
1	**Verfassung und Verwaltung**	Hauptgruppe
10	Verfassung	Obergruppe
100	Verfassung im allgemeinen	Gruppe
1000	Verfassung im allgemeinen	
1001	Hoheitszeichen	
1002	Bund und Länder	
1003	Gliederung des Bundes, Grenzangelegenheiten der Länder	
1004	Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes, Bundesverfassungsgericht	Betreffseinheiten
1005	Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder, Verfassungsgerichtshöfe der Länder	
1006	Schutz der Verfassung, Verfassungsschutzämter	
1007		
1008		
1009		
101	**Staatsoberhaupt des Bundes**	Gruppe
1010	Staatsoberhaupt des Bundes	
1011		Betreffseinheit
1012		

Abb. 4: Aufbau eines Aktenplans (Auszug)

3.5 Ein sachsystematisches und praktisches Hilfsmittel

Der Aktenplan ist in besonderer Weise als Ordnungssystem für die behördliche Arbeit geeignet.

Er ist

- sachsystematisch, d. h. hierarchisch nach Aufgaben gegliedert;
- anwendungsorientiert, d. h. dient der Verwaltungsarbeit und kommt ohne umfangreiches Regelwerk (Benutzerhandbuch) aus.

Dass beide Eigenschaften sich nicht - wie es den ersten Anschein hat - widersprechen, liegt daran, dass die öffentliche Verwaltung selbst traditionell sachbezogen organisiert ist. Schwierigkeiten, die beim Zuordnen und Wiederfinden von

Schriftgut mit Hilfe des Aktenplans auftreten, sind dann auch nicht selten in ungenügender Klarheit der Aufgabenstellung oder Organisation begründet. Die Zuordnungsprobleme können nicht dadurch gelöst werden, dass auf die sachsystematische Ordnung des Aktenplans verzichtet wird und an ihre Stelle ein einfaches Reihen der Akten und Erschließen mit Hilfe der IT tritt. Dadurch würde die Bezugsgröße der Betreffseinheit wegfallen, zu der im Aktenverzeichnis alle dazugehörigen Akten aufgelistet sind. Das Fehlen dieser Bezugsgröße würde nicht nur die sachlich eindeutige Abgrenzung der einzelnen Akten, sondern auch die zutreffende Zuordnung eingehender Schriftstücke erschweren. Es wird dann notwendig, die Inhaltsbeschreibung einer Akte präziser als bisher zu formulieren, weil der Ordnungsrahmen des Aktenplans, der sonst die Inhaltsangabe durch die hierarchische Struktur stützt, fehlt. Noch problematischer wird vor allem im Laufe der Zeit das Finden einschlägigen Schriftguts. Da sich Begriffe zur Bezeichnung eines Sachverhalts inhaltlich verändern können (Beispiel: „Umweltschutz“ war noch in den 60er Jahren ungebräuchlich) und die Begriffswahl auch subjektiven Einflüssen unterliegt, wird es der Schriftgutverwalter oder Bearbeiter mit wachsendem Zeitabstand schwer haben, zu einem Sachverhalt das einschlägige Schriftgut über Querverweise oder Verknüpfungen zu finden. Wie sich Aufgaben und Begriffe in der Entwicklung der Verwaltung geändert haben, lässt sich an den weiterentwickelten Aktenplänen gut nachvollziehen. Ein Retrievalsystem dieser Art ist auf Dauer schwer vorstellbar ohne die Erarbeitung eines komplexen Verzeichnisses (Thesaurus) von gebundenen Stich- und Schlagworten („Deskriptoren“). Ein solches System wäre aber wesentlich aufwändiger zu erarbeiten und fortzuschreiben als ein Aktenplan.

Im Vergleich zum Thesaurus wirkt der (hierarchische) Aktenplan, dem oft ein alphabetisches Sachregister als ergänzendes Suchmittel hinzugefügt wird, als ein grobes und praxisorientiertes Instrument, das leicht aufzustellen, fortzuschreiben und anzuwenden ist. Die Orientierung an den behördlichen Aufgaben und am voraussichtlichen Aktenanfall ermöglicht einen Ordnungsrahmen, der den Bedürfnissen des langfristigen Nachweises von Schriftgut entspricht. In der Anwendung dürfte er dem Thesaurus kaum unterlegen sein, werden doch in der praktischen Verwaltungsarbeit die letzte begriffliche Klarheit und die Herstellung wissenschaftlich exakter Beziehungen zwischen Begriffen gar nicht benötigt. Auch wird diese Begriffsklarheit angesichts der natürlichen oder praxisbedingten Ungenauigkeit von Begriffen nicht immer erzielt werden können.

An dem sachsystematischen Aufbau und der praktischen Orientierung des Aktenplans sollte daher weiterhin festgehalten werden.

Arbeitsaufwand und Schwierigkeit des Aufstellens und Fortschreibens eines Aktenplans dürfen nicht unterschätzt werden. Hinsichtlich der Sachsystematik ist dabei vor allem auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Aktenplaneinheiten müssen sachbezogen sein; dies gilt vor allem für die oberen Gliederungseinheiten. Werden auch formale Aspekte (z. B. Länder, Behörden) verwendet, führt dies beim Ordnen zum Zerreißen von Sachzu-

sammenhängen, weil bestimmte formale Aspekte eines Sachverhalts einer anderen Aktenplaneinheit zugeordnet werden müssen und ggf. beim späteren sachbezogenen Suchen nicht ohne weiteres gefunden werden.
Beispiel: Eine Aktenplan-Hauptgruppe „Internationale Angelegenheiten" verursacht auf den ersten Blick keine Anwendungsprobleme, vor allem nicht für eine bestehende Abteilung mit der gleichen Zuständigkeit. Für andere Abteilungen, die Sach-, nicht Querschnittsaspekte bearbeiten, stellt sich jedoch immer die Frage, ob Unterlagen etwa über die Türkei primär sach- oder länderbezogen zu ordnen sind.
Zur Wahrung der Sachsystematik muss dem Sachaspekt im Aktenplan der Vorrang gegeben werden. Formale Aspekte haben nur nachrangige Bedeutung. Bewährt hat sich ihre Anwendung als so genannte feste Ableitungen zu den Betreffseinheiten, also als letzte, „außerordentliche" Ordnungsgröße in der Hierarchie des Aktenplans (vgl. auch Abschnitt 3.6).

- Entscheidend ist ein ausgewogenes Verhältnis von Gliederung und Reihung. Mit langen Reihen von Begriffen macht man sich zwar die Aufstellung leichter, erschwert jedoch wegen der schlechteren Übersicht über viele gleichgeordnete Positionen das rasche und fehlerfreie Benutzen. Bei zu starkem Gliedern ist es umgekehrt: 4 – 5 Gliederungsstufen dürften auch für den Aktenplan von Ministerien, zentralen Fachbehörden und großen Fachverwaltungen ausreichen.
- Für Querschnittsaufgaben, insbesondere die fachneutralen Aufgaben einer Behörde wie Haushalt, Organisation, Beschaffung und Personalwesen, ist mindestens eine Hauptgruppe (= oberste Aktenplaneinheit) vorzusehen, am besten am Anfang oder am Ende des Aktenplans.
- Bewährt hat sich die rein numerische Kennzeichnung der Aktenplaneinheiten. Um Schreibfehler zu vermeiden, sollte dabei auf zusätzliche Trennzeichen (z. B. Leerstelle, Bindestrich) zwischen den einzelnen numerischen Bestandteilen, die die einzelnen Gliederungsstufen angeben, verzichtet werden. Der sich aus dem Dezimalsystem ergebende Zwang, mit je zehn Elementen auszukommen, kann durch geeignete Ordnungsmaßnahmen umgangen werden, wenn tatsächlich mehr als 10 Gliederungseinheiten zusammengehalten werden müssen. Eine Möglichkeit besteht darin, zwei aufeinander folgende Aktenplaneinheiten zu einer inhaltlich gleichen Aktenplaneinheit zusammenzufassen, also 233/234 anstelle von 233 und 234. Lediglich für die Hauptgruppe kann ein Buchstabe oder eine merkfähige Buchstabenkombination empfohlen werden. Sinnvoll ist dies, wenn mehr als zehn Hauptgruppen zu bilden sind oder wenn damit zu rechnen ist, dass Aufgabenkomplexe im Zeitablauf aus- oder eingegliedert werden müssen, wie es zum Beispiel in der Finanzverwaltung vorkommt. Der Aktenplan für die Finanzverwaltung hat seine Form über 70 Jahre hinweg bewahren können, weil er diesen Grundanforderungen gerecht wird. Der besseren Anschauung sowie der Verdeutlichung der Fachbezeichnungen dient der folgende Auszug aus einem bestehenden Einheitsaktenplan, dem Generalaktenplan der Justizverwaltung (Abb. 4, Seite 28).

Aus der Abbildung 4 lässt sich eine der wenigen logisch-technischen Anforderungen an die Bildung der einzelnen Gliederungseinheiten unterhalb der Hauptgrup-

pe, insbesondere der Betreffseinheiten, ableiten: Die erste Gliederungseinheit sollte im Regelfall die Bezeichnung „Allgemeines“ und die Endziffer 0 tragen (in der Abb. 4: 100 und 1000). Diese Regel gilt jedoch nicht, wenn die übergeordnete Gliederungseinheit ausnahmsweise aus mehreren Sachbegriffen besteht, die keine fachlichen Verknüpfungen miteinander haben können. Der Aktenplaneinheit „Allgemeines“ ist Schriftgut zuzuordnen, das inhaltlich

- der Gesamtheit der übergeordneten Gliederungseinheit zuzuordnen ist,
- mehrere der folgenden gleichrangigen Gliederungseinheiten umfasst,
- keine der folgenden Gliederungseinheiten inhaltlich berührt und für das auch (noch) keine eigene Gliederungseinheit geschaffen werden soll.

Für den letzten Fall kann jedoch auch eine eigene Gliederungseinheit „Sonstiges“ am Ende der Reihe belegt werden, die dann im Regelfall die Endziffer 9 erhalten sollte. Solange noch genügend freie Aktenplanpositionen vorhanden sind, sollte jedoch diese „Endposition“ noch nicht genutzt werden.

Ist eine Differenzierung des Aktenplanstoffes noch nicht möglich oder sinnvoll, sollte die erste (und noch einzige) Gliederungseinheit die Bezeichnung der höheren Gliederungseinheit tragen (in der Abb. 4 etwa 1010).

Ein ideales Muster eines Aktenplans existiert in der Praxis nicht; einige wenige Anregungen für die praktische sachsystematische Aktenplanarbeit liefert die genaue Bezeichnung DIN 2330 „Begriffe und Benennungen; allgemeine Grundsätze“. Nützlich und wertvoll sind als Anschauungsmaterial andere behördliche Aktenpläne. Hingewiesen sei vor allem auf den Generalaktenplan der Justizverwaltung. Keiner der bestehenden Aktenpläne ist völlig mängelfrei.

3.6 Wahrung der Übersichtlichkeit, Stabilität und Flexibilität

Der Wert des Aktenplans wird gemindert, wenn er zu umfangreich ist und zu häufig geändert oder ergänzt werden muss. Der Mangel an Übersichtlichkeit und Stabilität erschwert die Benutzung und verursacht einen höheren Fortschreibungsaufwand. Dass die Hauptgruppen unter diesem Gesichtspunkt mit Bedacht gebildet, abgegrenzt und möglicherweise auch besonders gekennzeichnet werden sollten, wurde schon erwähnt. Ein Mittel zur Wahrung der Übersichtlichkeit und Stabilität auf der Ebene der Betreffseinheiten ist die Ableitungstechnik: Dabei wird durch das Anfügen eines eingrenzenden (z. B. regionalen) Zusatzaspekts und das Anhängen eines entsprechenden Zusatzkennzeichens (z. B. Länderkennzeichens) eine neue vollständige Betreffseinheit gebildet. Diese „abgeleitete“ Betreffseinheit wird aber im Aktenplan nicht ausgewiesen. Die Ableitungstechnik gibt also der aktenführenden Stelle die Möglichkeit, im Rahmen des Aktenplans neue Aktenplaneinheiten in begrenztem Umfang zu bilden, ohne dass der Aktenplan gleich allgemein fortgeschrieben werden muss.

Unterschieden wird zwischen festen und freien Ableitungen. Ableitungen sind nur bei Bedarf zu verwenden. Zu einer abgeleiteten Betreffseinheit müssen selbstverständlich Akten gebildet und im Aktenverzeichnis registriert werden.

Bei den festen Ableitungen handelt es sich um ergänzende Ordnungsmöglichkeiten nach bestimmten vorgegebenen und üblicherweise im Anhang zum Aktenplan festgeschriebenen Merkmalen.

Beispiel: Hat eine Bundesbehörde aufgrund ihrer Aufgabenstellung Kontakte zu allen Länderverwaltungen und fallen zu den einzelnen Bundesländern zahlreiche Akten an, so wäre für die einzelnen Bundesländer in den verschiedenen Hauptgruppen aufgabenweise jeweils eine eigene Betreffseinheit vorzusehen. Der Aktenplan würde auf diese Weise unnötig umfangreich werden. Besser ist es, nur eine Betreffseinheit für die Bundesländer vorzusehen und durch eine Liste von Länderabkürzungen (z. B. BY = Bayern) den Anwender bei Bedarf eigene länderbezogene abgeleitete Betreffseinheiten bilden zu lassen.

Das Beispiel macht deutlich, dass für feste Ableitungen nur Aufgabenbereiche in Betracht kommen, die nach begrenzten, vorgegebenen, mehr formalen Ordnungsmerkmalen unterteilt werden können (Beispiel: Bundesländer, ausländische Staaten, nachgeordnete Dienststellen; auch Kapitel und Titel einer Haushalts- oder ähnlichen Systematik). Die Ordnungsmerkmale sollten möglichst in der gesamten Behörde angewandt werden können. Zur eindeutigen Abgrenzung gegenüber dem Aktenplankennzeichen haben sich als Ableitungskennzeichen Buchstaben bewährt, vor allem wenn sie merkfähig sind.[1]

Im Unterschied zur festen Ableitung wird die freie Ableitung mehr für die sachliche Aufteilung einer Betreffseinheit benutzt und ist daher nicht allgemein – weil von Betreffseinheit zu Betreffseinheit unterschiedlich – zu regeln.

Beispiel: Für die Schriftgutverwaltung besteht nur eine Betreffseinheit. Fallen nun zur Aussonderung bei einer aktenführenden Stelle vermehrt Akten an, müsste der Aktenplan sofort ergänzt werden. Erfolgt die Ergänzung, müssen alle anderen aktenführenden Stellen die neue Betreffseinheit benutzen, auch wenn kaum Schriftgut dazu bei ihnen anfällt. Weiterhin kann sich herausstellen, dass sich die Mikroverfilmung für die Behörde als ungeeignet erweist. Die neue Betreffseinheit erweist sich im Nachhinein als unnötig und könnte wieder gestrichen werden. Die (gegebenenfalls vorübergehende) Verwendung einer Ableitung kann deshalb vorteilhafter sein.

Da die sachbezogene Abspaltung meist nicht in einem merkfähigen Ordnungskennzeichen auszudrücken und überdies auch äußerlich gegenüber den festen

---

[1] Für ausländische Staaten gebräuchlich ist ein Drei-Buchstaben-Code, der dem „Verzeichnis der Staatennamen für den amtlichen Gebrauch in der Bundesrepublik Deutschland" unter der Internet-Adresse des Auswärtigen Amtes (www.auswaertiges-amt.de) entnommen werden kann. Neben diesem sogenannten Länderschlüssel wird zusätzlich ein Regionenschlüssel verwendet, wobei die Regionen meist nur mit zwei Großbuchstaben gekennzeichnet werden (z. B. NO = Naher Osten).

Ableitungen abzuheben ist, liegt ein inhaltsneutrales numerisches Ableitungs-kennzeichen nahe. Es ist durch Bindestrich vom Kennzeichen der Ausgangs-betreffseinheit abzugrenzen (z. B. 1012-1).

Das zweckmäßige Handhaben der freien Ableitungen erfordert erhebliches Ordnungsverständnis bei den Bearbeitern und Schriftgutverwaltern. Missbrauch ist nicht auszuschließen. Diese Gefahr besteht, wenn die Anwendung des Aktenplans nicht fortlaufend überprüft und Anträge der aktenführenden Stellen auf Ergänzung des Aktenplans nicht in angemessener Zeit bearbeitet werden. Dann kann die aktenführende Stelle die freien Ableitungen sogar für eine inhaltlich unzutreffende Fortschreibung des Aktenplans nutzen oder durch einen unnötigen und übermäßigen Gebrauch freier Ableitungen die eigene Aktenordnung erschweren und unübersichtlich machen. Können Sondersachakten geführt werden, muss auf die zweckmäßige Anwendung der beiden Ordnungsinstrumente besonders geachtet werden (vgl. Abschnitt 4.3.3).

Das Bilden abgeleiteter Betreffseinheiten ist ein wichtiges Ordnungsinstrument für die Wahrung der Übersichtlichkeit und Stabilität des Aktenplans. Bereits bei der Aufstellung eines Aktenplans können überzogene Forderungen der aktenführenden Stellen nach Aktenplaneinheiten mit dem Hinweis abgewendet werden, dass bei Bedarf abgeleitete Betreffseinheiten gebildet werden können. So kann diese Stelle mit Hilfe von Ableitungen doch noch zu der gewünschten differenzierten Aktenordnung kommen und die übrigen aktenführenden Stellen sind nicht gezwungen, ihre wenigen Unterlagen in unnötig verfeinerter Weise nach dem Aktenplan zu ordnen. Allerdings wird erst eine ausreichende Erfahrung im Schriftgutverwalten diesen Gratweg der Aktenplan-Bildung sicher gehen lassen.

Stabilität des Aktenplans bedeutet, dass er nicht unnötig ergänzt und verändert wird. Dennoch muss der Aktenplan aber auch flexibel sein. Ergänzungen aufgrund vermehrten Schriftgutanfalls oder Veränderungen infolge des Zuwachses oder Wegfalls behördlicher Aufgaben müssen problemlos umgesetzt werden können, ohne dass ein größerer Umbau des Organisationsgefüges im Aktenplan erforderlich ist. Für neu entstandene Aufgabenkomplexe (z. B. Umweltschutz) muss im Aktenplan natürlich mehr „Luft“ für die Entwicklung neuer Betreffseinheiten gelassen werden als für bereits langjährig praktizierte (z. B. Einkommensteuer). Ein Drittel freigehaltener Gliederungspositionen reicht in einem neuen Aktenplan im Allgemeinen aus (vgl. den Auszug aus dem Generalaktenplan der Justizverwaltung: Abb. 4, Seite 28).

Wird eine Aktenplaneinheit nicht mehr benötigt (z. B. wenn die Aufgabe entfällt), sollte sie möglichst nicht, zumindest nicht in den nächsten Jahren, wieder belegt werden. Wird dieser Grundsatz nicht beachtet, kommt es bei einem längerfristigen Rückgriff auf älteres Schriftgut zu Problemen des Bereitstellens.

3.7 Bestandteil der Vorschriften zur Schriftgutverwaltung

Es reicht für eine Behörde nicht aus, nur einen Aktenplan zu besitzen und dessen Anwendung dem freien Spiel der Verwaltungskräfte zu überlassen oder nur mit knappen Hinweisen dessen Handhabung zu steuern. Das Ergebnis wird ein uneinheitliches und oft unzugängliches Schriftgutverwalten sein. Da der Aktenplan ein wesentliches Element des Systems „Schriftgutverwaltung“ darstellt, muss er in dem behördeninternen Regelwerk zur Schriftgutverwaltung erscheinen. Am besten ist es, den Aktenplan als Anhang der „Anweisung für die Schriftgutverwaltung“ (vgl. Abschnitt 8.6) beizufügen. Diese Anweisung gilt sowohl für die Bearbeiter als auch die Schriftgutverwalter. Es sollte geregelt werden, wie der Aktenplan aufgebaut ist und wie er beim Umsetzen in Akten anzuwenden ist. Der zentrale Punkt des Schriftgutverwaltens, das Ordnen und Registrieren von Akten, bildet eine Funktionseinheit. Zu ihr gehören als wichtigste Hilfsmittel der Aktenplan und das Aktenverzeichnis.

Dem eigentlichen Aktenplan voranzustellen sind die einzelnen Gliederungsebenen in getrennten Übersichten, die den Anwender mit der Systematik vertraut machen und ihm die Ermittlung der zutreffenden Betreffseinheit erleichtern.

Jede Aktenplanseite muss mindestens folgende Angaben enthalten:

- das Aktenplankennzeichen. Hier muss das Kennzeichen der Betreffs-einheiten zur leichteren Benutzung vollständig dargestellt sein, d. h. nicht getrennt nach den weiteren Gliederungseinheiten;
- die zugehörige Inhaltsbezeichnung.

Sehr nützlich ist eine zusätzliche Spalte für Hinweise auf verwandte Sachverhalte, die das Anwenden des Aktenplans deutlich erleichtern (so im Generalaktenplan der Justizverwaltung, in dem allerdings die Verweistechnik überzogen ist). In dieser Spalte, die als Bemerkungsfeld anzusehen ist, können auch notwendige Spezialhinweise aufgenommen werden (z. B. die ausnahmsweise Beschränkung der Anwendung dieser Aktenplaneinheit auf eine bestimmte Organisationseinheit). Werden für weitere Angaben eigene Spalten vorgesehen, besteht die Gefahr, dass die Übersichtlichkeit und damit Anwendung darunter leidet. So sollte die durchgehende Angabe der bisherigen Aktenplaneinheit als Standard-Angabe (so im Aktenplan für die Finanzverwaltung) vermieden werden. Auch stellt sich die Frage, ob nicht die durchgehende Angabe der Aufbewahrungsfrist (so im Aktenplan der Arbeitsverwaltung) besser in einem eigenen Aussonderungskatalog dargestellt werden sollte (vgl. Abschnitt 7.3).

3.8 Sinnvolles Anwenden des Aktenplans

Ein noch so brauchbarer Aktenplan verliert erheblich an Wert, wenn er falsch angewandt wird. Wird man auf die Anwendungspraxis in Registraturen und Bearbeiterablagen nicht immer in dem erforderlichen Umfang frühzeitig Einfluss nehmen können, so sollte doch versucht werden, unzweckmäßige organisatorische und anwendungstechnische Regelungen von vornherein zu vermeiden. Dabei ist von dem Grundsatz auszugehen, dass jede aktenführende Stelle den gesamten Aktenplan anwenden kann.

Zwei ungerechtfertigte Einschränkungen dieses Grundsatzes sind in der Praxis zu beobachten:

1. Die Verwendung von Aktenplaneinheiten wird zentral gesteuert. Benutzen verschiedene aktenführende Stellen gleichzeitig dieselbe Aktenplaneinheit, verwenden sie das Kennzeichen dieser Aktenplaneinheit mit einem eigenen Zusatzkennzeichen. Dieses hat keinen Sachbezug und wird ausschließlich von einer aktenführenden Stelle benutzt. Diese organisatorische Regelung ist unnötig, weil der erste Teil des Geschäftszeichens, das organisatorische Kurzkennzeichen, bereits die aktenführende Stelle bezeichnet. Bei Bearbeiterablagen müssen diese Organisationszeichen bei Bedarf um das Sachgebiet ergänzt werden, um das Geschäftszeichen eindeutig zu machen.
   Gerade bei einer IT-gestützten Vorgangsbearbeitung und der Führung elektronischer Akten weist man gern jede Betreffseinheit nur einer aktenführenden Stelle zu und schafft dadurch eine eindeutige Aktenplan-Bearbeiter-Beziehung, die die Vergabe von Zugriffsrechten erleichtert. Dadurch wird der Aktenplan jedoch in eine Organisationsabhängigkeit gebracht und der Ordnungsbereich der aktenführenden Stellen unnötig eingeschränkt.
2. Gravierender und weiter verbreitet ist ein Missverständnis, das sich im folgenden Zitat aus den Anwendungsrichtlinien eines Einheitsaktenplans verbirgt: *„Das von der federführenden Stelle (Erstverfasser) verwendete Aktenzeichen [gemeint ist das Kennzeichen der Betreffseinheit] ist von allen anderen beteiligten Stellen grundsätzlich weiterzuführen.“* Zwar wird im Folgenden diese Bestimmung wieder eingeschränkt, doch bewirkt dieser – in Fettdruck gesetzte – Satz beim Anwender bereits ein Missverständnis, das zur raschen Verbreitung von Einheitsaktenplänen beigetragen hat. Der Gedanke liegt nahe, dass durch die einheitliche Vergabe einer Akten-plannummer, ja sogar eines Aktenzeichens, für das gleiche Schriftstück in allen Behörden, die den Einheitsaktenplan anwenden, Ordnungs- und damit Verwaltungsarbeit gespart würde und eine Verständigung zwischen den Beteiligten rascher zu erreichen wäre. Richtig dagegen ist, dass im „vertikalen“ Behördenverkehr dasselbe Aktenplankennzeichen (nicht das-selbe Aktenzeichen) immer dann benutzt werden kann, wenn dasselbe Sachproblem – wenn auch auf unterschiedlichen Ebenen – behandelt wird. Zwischen gleichrangigen Behörden o-

der innerhalb einer Behörde ist dies aber oft ausgeschlossen, weil nämlich unterschiedliche Sachaspekte bearbeitet werden.

Im Grundsatz muss jede aktenführende Stelle die anfallenden Schriftstücke ohne jegliche Vorgaben von außen allein nach ihren Bearbeitungsgesichtspunkten zuordnen. Wenn die beteiligte Organisationseinheit den Eingang unter einem anderen Bearbeitungsaspekt als die federführende Organisationseinheit sieht (sonst wäre die Beteiligung ja überflüssig), wird sie entscheiden, ob die eigene Zuständigkeit und damit Bearbeitung so bedeutsam ist, dass sie den Eingang einer „eigenen" Aktenplaneinheit zuordnet oder das Aktenplankennzeichen der federführenden Organisationseinheit übernimmt. Wählt sie ausschließlich die zweite Möglichkeit, entstehen im Laufe der Zeit Schwierigkeiten beim Rückgriff. Das Schriftgut zur eigenen Aufgabenwahrnehmung wird zerrissen, es muss dann an mehreren Stellen des Aktenplans unter Nachvollzug der fremden Aufgaben gesucht werden. Dabei geht das Wissen um andere Fundorte in der Schriftgutverwaltung allmählich verloren, auch weil das Wiederfinden nicht durch ausreichende Verweise erleichtert wird.

Lediglich in einem Fall ist die Verwendung desselben Aktenplanzeichens oder Aktenzeichens vertretbar. Wenn eine Organisationseinheit innerhalb der Behörde häufig zu einem eng begrenzten Bearbeitungspunkt (z. B. Organisation) beteiligt wird und dies zu keiner intensiven Bearbeitung führt, , kann das dabei entstandene Mitwirkungsschriftgut der Einfachheit halber unter dem Aktenplanzeichen oder Aktenzeichen der federführenden Organisationseinheit geführt werden. Zur Verdeutlichung kann dem Akten(plan)kennzeichen dieser Mitwirkungsakten ein M vorgesetzt werden. So wird Ordnungsaufwand gespart und ein Rückgriff, der ja meist von der federführenden Stelle angestoßen wird, ist in der nächsten Zeit noch gesichert.

Möglich ist jedoch auch ein vereinfachtes Zuordnen zum Aktenplanbereich der fremden Aufgaben, etwa durch Reihung auf der Ebene und unter dem Kennzeichen einer höheren Gliederungseinheit. Handelt es sich jedoch um eine intensive Bearbeitung, auf deren Ergebnis noch (langfristig) zurückzugreifen ist, so muss das entstandene Mitwirkungsschriftgut nach den eigenen Aufgabenaspekten den „eigenen" Aktenplaneinheiten zugeordnet werden. Bei einer zentralen Aktenführung (also Akten für die gesamte Behörde, nicht für ein Referat oder ein Sachgebiet, vgl. Abschnitte 2.7 und 4.6) ist allerdings ein solches vereinfachtes Führen besonderer Mitwirkungsakten unter „fremden" Aktenzeichen praktisch nicht möglich. Schon wegen der Ordnungsprobleme, die sich aus der Anwendung unterschiedlicher Ordnungsebenen ergeben, sollten Abweichungen von der Betreffseinheit als Ordnungsbezugspunkt wohl überlegt werden. Hinzu kommt, dass dann unterschiedlich lange Aktenplankennzeichen möglich sind, die bei einer IT-Anwendung keine Plausibilitätsprüfung des Aktenzeichens mehr zulassen.

Die elektronische Bereitstellung des Aktenplans erleichtert sicherlich dessen Anwendung, verführt jedoch leicht zu einer falschen Einschätzung des Suchergebnisses. Wenn zu einem Suchbegriff kein Treffer erzielt wird, heißt das noch nicht,

dass der Aktenplan keine geeignete Position enthält. Wenn doch ein Treffer zu verzeichnen ist, braucht dieser nicht immer richtig zu sein, weil der Aufgaben- oder Sachzusammenhang nicht immer gegeben ist. Stets muss also der Aktenplan in seiner Gesamtheit gesehen und der zutreffende sachliche Zusammenhang durch Suchen von oben nach unten gefunden werden.

3.9 Organisatorische Hinweise

Ein zentrales Instrument wie der Aktenplan bedarf der besonderen Aufmerksamkeit des Organisators, wenn es seine wichtige Funktion als dauerhafte Ordnungsgrundlage für die Behördenakten erfüllen soll. Aus den zu beachtenden Sachverhalten seien hier einige wenige Punkte herausgegriffen:

1. Ein Problem kann die Frage nach der Zuständigkeit in größeren Behörden mit hauptamtlichen Schriftgutverwaltern (Registratoren) werden, weniger in kleinen Behörden ohne Registraturen. Wird die Zuständigkeit für den Aktenplan dem Organisationsreferat zuzuweisen und dessen Anwendung dem Inneren Dienst zu übertragen, ist eine enge Zusammenarbeit der Beteiligten erforderlich. Für die Zuständigkeit des Organisationsreferates spricht sein aufgabenbezogenes Denken, für den Inneren Dienst das Wissen um die Praxis des Schriftgutordnens. Welche Aufgabenverteilung auch immer gewählt wird: die sachliche Aufgabeneinheit „Schriftgutverwaltung“, zu der auch die Anweisung für die Schriftgutverwaltung und damit der Gesamtaktenplan gehören, muss in der Behörde gewahrt bleiben.
2. Beim Erstellen und Fortschreiben des Aktenplans kann und darf auf das Fachwissen der Bearbeiter nicht verzichtet werden. Allerdings besitzen nicht alle das notwendige Verständnis für die Aktenordnung. Gerade der Aktenplan kann zum Prestigeobjekt werden, und die Zahl der „eigenen“ Aktenplaneinheiten als Ausdruck der eigenen Bedeutung („Viel Akten, viel Ehr“) angesehen werden. Oder der Bearbeiter bevorzugt die hierarchische Ordnung gegenüber der Reihung und gefährdet auf diese Weise das ausgewogene Gefüge des Aktenplans. Ohne eine ausreichende Unterrichtung der Bearbeiter, die an der Erstellung und Fortschreibung des Aktenplans mitarbeiten sollen, wird der Nutzen aus deren Beteiligung für den Aktenplan nur gering sein. Wird das Schriftgut in Registraturen verwaltet, können die Registratoren einen erheblichen Teil der Aktenplan-Vorfeldarbeit insbesondere bei der Fortschreibung übernehmen; bei der Erstellung wird jedoch der Arbeitsanteil des Bearbeiters weiterhin erheblich sein.
3. Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Schriftgutverwaltung sind die anwendungsfreundliche Form und Präsentation des Aktenplans, etwa in einem Dienstwerk „Schriftgutverwaltung“ (vgl. Abschnitt 8.6). Eine ausschließlich elektronische Bereithaltung dürfte die Akzeptanz durch die Bear-

beiter nicht erhöhen.[1] Wichtig sind schriftliche Hinweise für den Anwender, die die wesentlichen Ordnungs- und Registriervorschriften erläutern und dadurch ein schriftgutverwaltungsgerechtes Bearbeiterverhalten bewirken sollen. Besondere Informations- und Schulungsveranstaltungen dazu sind wünschenswert, jedoch kaum durchzusetzen.

4. Nur ein auf dem Laufenden gehaltener Aktenplan unterstützt den Rückgriff auf Schriftgut. Der wichtigste Weg der Aktualisierung beginnt beim Anwender. Das Fortschreibungsverfahren ist durch Anwendung von Formblattanträgen so zu regeln, dass Vorschläge problemlos gemacht werden können. Eine zügige Bearbeitung, die gegebenenfalls eine Überprüfung vor Ort einbeziehen muss, und eine Erläuterung der Gründe bei Ablehnungen sichern die Mitarbeit der Anwender. Registraturkräfte sind in das Antragsverfahren fest einzubinden. Vor allem bei dezentraler Aktenführung ist auch der zweite Weg der Aktualisierung gelegentlich zu beschreiten, nämlich die Prüfung der Aktenverzeichnisse. Sie bringt nicht nur Ordnungsfehler zutage, sondern liefert auch Hinweise auf eine notwendig gewordene Fortschreibung des Aktenplans.
5. Bei der Fortschreibung ist zu beachten, dass überholte Aktenplaneinheiten möglichst nicht mehr neu belegt werden sollten. Für die Änderungen des Aktenplans im Zeitablauf empfiehlt sich ein genauer Nachweis.
6. Die IT kann bei der Erstellung und Fortschreibung des Aktenplans sowie gegebenenfalls bei der Erstellung des alphabetischen Sachregisters Hilfestellung leisten. Das Gestalten der Sachordnung unter Berücksichtigung des Aktenanfalls muss jedoch der Fachkraft überlassen bleiben und sachgerecht gelöst werden.

Auch bei ausschließlich digitalem Schriftgut wird der Aktenplan seinen bedeutsamen Platz in der behördlichen Schriftgutverwaltung behalten.

[1)] Ob zum Aktenplan, falls er nicht in digitaler Form zur Verfügung steht, ein alphabetisches Sachregister unbedingt zählt, muss umstritten bleiben. In jedem Fall kann eine unsachgerechte Praxis, d. h. ein Anwenden ohne Prüfung der richtigen hierarchischen Einordnung, zu Ordnungsfehlern führen.

4 Ordnen und Registrieren von Akten

4. 1 Einführung

Vor der so genannten Büroreform war das Bilden und Registrieren der Akten allein dem Registrator überlassen. In den Vorschlägen der Büroreform insbesondere der 1920er Jahre wurde der Bearbeiter einerseits in die Schriftgutverwaltung einbezogen und durch die Bearbeiterablage sogar zum alleinigen Schriftgutverwalter gemacht. Andererseits wurde eine einfache Lösung des Ordnens gesucht. Die Grundgedanken der Büroreform waren noch in der bis 1995 geltenden Registraturanweisung (RegA) zur GGO I gegenwärtig.

Solange wenig Schriftgut anfiel, verursachte ein vereinfachtes Aktenordnen noch keine größeren Schwierigkeiten beim Zuordnen und Bereitstellen von Schriftgut. Spätestens Ende der 60er Jahre, als das Duplizieren von „Informationen“ immer leichter und billiger wurde, wurde das Ordnungsproblem in der Schriftgutverwaltung offenkundig. Die RegA zur GGO I bot keine befriedigende Lösungen für die Bewältigung des deutlich vermehrten Schriftguts an. Klar war aber, dass vorzeitiges Aussondern und Vernichten als Allheilmittel nicht in Betracht kommen konnten. Nur durch überlange Aufbewahrungsfristen war vielmehr sicherzustellen, dass für die Bearbeitung noch benötigtes Schriftgut nicht vorzeitig vernichtet wurde. Eine überzeugende Lösung war allein in der Verbesserung der Aktenordnung zu sehen, wodurch Schriftgut leichter bereitgestellt und in wirtschaftlicher Weise aufbewahrt wurde. Der entscheidende Durchbruch im Ordnen und Registrieren von Akten gelang in der Reform der Schriftgutverwaltung des Bundesministeriums des Innern von 1964, der sich auch andere oberste Bundesbehörden im Laufe der Jahre anschlossen. Die Grundgedanken dieser Reform fanden ihren Niederschlag in den „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“ von 1984 und wurden auch in die Reform der Bestimmungen zur Schriftgutverwaltung in der GGO I im Jahre 1995 übernommen. Die RegR von 2001 behält die Vorschriften zum Bilden und Registrieren von Akten grundsätzlich bei, verdichtet sie jedoch (vgl. die erste Anmerkung des Abschnitts 1). Durch die zusätzliche Regelung, elektronische Akten zu führen, wird auch die Möglichkeit eröffnet, unterhalb der Ordnungsebene der Akten Vorgänge als kleinste Ordnungseinheiten zu bilden und zu registrieren (vgl. Abschnitt 4.3.9).

Das Ordnungs- und Registrierproblem ist im folgenden auf die Frage reduziert, wie die zu einer Betreffseinheit, d. h. der kleinsten, untersten Gliederungseinheit des Aktenplans, anfallenden Schriftstücke zu behandeln sind. Dabei wird vorausgesetzt, dass die Betreffseinheit sinnvoll und in sachgerechtem Umfang gebildet worden ist. Angesichts der vielen Besonderheiten können Problematik und Lösungsvorschläge nicht in allen Einzelheiten veranschaulicht werden.

4.2 Derzeitige Praxis und ihre Schwächen; Folgerungen

In der behördlichen Praxis sind folgende Formen des Zuordnens von Schriftstücken zu einer (Aktenplan-)Betreffseinheit verbreitet:

a) Ordnen und Ablegen der Schriftstücke nach Anfall oder nach einem bestimmten zeitlichen Merkmal (z. B. Ausstellungsdatum oder Datum der Erledigungsverfügung)

Diese Ordnungsform ist sehr einfach und wenig arbeitsaufwendig. Allerdings gilt dies für das Ordnen, nicht jedoch für das Bereitstellen. Denn fallen viele Schriftstücke an, wird das Bereitstellen mit Ablauf der Zeit immer mühsamer, weil selten nach einem Schriftstück eines bestimmten Datums, häufig dagegen nach Schriftstücken zu einer bestimmten Maßnahme oder einem speziellen Sachverhalt gesucht wird. Als Folge wird dann meist der Aktenplan weiter aufgegliedert, was diesen unübersichtlich macht und seinem Zweck - Herstellung einer stabilen Sachübersicht - widerspricht. Die Vorteile dieses Ordnens sind gegenüber den Nachteilen des sachbezogenen Findens von Schriftgut so gering einzuschätzen, dass diese Ordnungsform für die Bezugsgröße der Betreffseinheit in der Regel nicht in Betracht kommen kann.

b) Unterscheidung zwischen A- und B-Akten sowie Beiakten

Nach der bis 1995 geltenden RegA zur GGO I handelt es sich bei A-Akten um Schriftgut von grundsätzlicher Bedeutung, bei B-Akten um Schriftgut ohne grundsätzliche Bedeutung. Die zum laufenden Gebrauch nicht unbedingt nötigen Unterlagen können überdies zu so genannten Beiakten genommen werden. Diese Ordnungsvorschrift stellt eine Umbenennung der Aktenbezeichnungen der klassischen Registratur (Generalia, Specialia, Adhibenda) dar, sie taucht noch in landeseinheitlichen Vorschriften der Bundesländer zur Schriftgutverwaltung auf. Die Hoffnung, allein durch diese Ordnungsvorschrift übersichtliche Akten herzustellen und Schriftgut sachbezogen wiederzufinden, schwindet in der Praxis rasch. Denn einerseits wird der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung unterschiedlich verstanden und führt zu uneinheitlicher Anwendung, andererseits wird die Suche nach Sachverhalten und Maßnahmen erschwert, weil dazu Schriftstücke in beiden Aktentypen enthalten sein können. Das Führen von A- und B-Akten ist deshalb eine unzulängliche Lösung und als Ordnungsgrundsatz in der Regel abzulehnen.

c) Bilden einzelner Sachakten nach Bedarf (also nicht durchgehend)

Das Schriftgut zur Betreffseinheit bildet eine Sammlung von Schriftstücken und Akten, die nach einem bestimmten Merkmal (die RegA zur GGO I sah das Datum der Erledigungsverfügung vor) im Schriftgutbehälter gereiht sind. Das Bilden der einzelnen Sachakten geschieht hier fast zwangsläufig, ohne dass zunächst bewusst eine inhaltliche Abgrenzung erfolgt. Es handelt sich um eine Zusammenfassung von Schriftstücken, die aufeinander Bezug nehmen (dem Eingang folgt ein Antwortschreiben usw.). Die Zusammenfassung entspricht in der Regel einer

Maßnahme oder einem Sachverhalt, ohne dass sie inhaltlich besonders kenntlich gemacht wird.

Die Schwächen dieses Verfahrens sind nicht zu übersehen:

- Es fehlt ein planvolles Aktenbilden. Weil innerhalb der Betreffseinheit Schriftstücke nur aufgrund einer formalen Beziehung (einfache Eingang/Ausgang-Verknüpfung) zusammengefasst werden, führt ein sachbezogener Rückgriff nicht gleich zu einer Akte, die alle einschlägigen Unterlagen enthält. So wird ein Schriftstück zu zwei inhaltlich gleichartigen Maßnahmen getrennt abgelegt, es sei denn, dass durch einen entsprechenden Bezug in einem Schriftstück die Verknüpfung hergestellt wird und damit die für die spätere Bearbeitung allein zweckmäßige Zusammenfassung in einer Akte erfolgt.
- Bei der Ablage nach dem Datum der Erledigungsverfügung besitzt jede Akte wegen laufender Zugänge eine instabile Kennzeichnung und einen instabilen Lagerungsort.

Aufgrund der skizzierten Mängel ist folgende Vorgehensweise zu empfehlen:

- Die Schriftstücke zu einer Betreffseinheit sind ganz und gar („restlos“) einzelnen, bewusst zu bildenden Sachakten zuzuordnen.
- Diese Sachakten müssen als Identifikationsmerkmal ein stabiles Aktenkennzeichen besitzen, das zusammen mit dem vorgestellten Aktenplankennzeichen das Aktenzeichen ergibt.
- Die Sachakten müssen inhaltlich beschrieben werden.
- Die Sachakten sind mit ihren wichtigen inhaltlichen und formalen Angaben in einem Aktenverzeichnis zu registrieren.
- Zum späteren Wiederfinden sind die Sachakten ggf. auch zusätzlich zu erschließen.

4.3 Bilden von Sachakten

4.3.1 Ordnungsgesichtspunkte

Wird die Notwendigkeit anerkannt, konsequent Sachakten zu einer Betreffseinheit zu bilden, müssen angesichts der zahllosen Ordnungsmöglichkeiten in einem zweiten Schritt die Gesichtspunkte ermittelt werden, nach denen aus Schriftstücken Sachakten zu bilden sind. Die Aufgabe „Ordnen“ wird dabei zu zwei weiteren Funktionen der Schriftgutverwaltung in Beziehung gesetzt: Dem Bereitstellen, das auf das Bearbeiten ausgerichtet ist, sowie dem begrenzten Aufbewahren - verbunden mit dem rechtzeitigen Aussondern. Folgende gewichtige Gesichtspunkte (Einflussgrößen oder Ziele) sind zu nennen:

Zweckmäßigkeit der Bearbeitung
Es versteht sich von selbst und entspricht der Praxis, dass Schriftstücke, die für die Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls zwingend benötigt werden, zusammen-

gelassen werden. Es handelt sich hier zuerst um wenige Schriftstücke, die im alltäglichen Sprachgebrauch oft mit „Vorgang“ bezeichnet werden. Darunter sind Bearbeitungseinheiten zu verstehen, die in der Regel eng gefasst sind und deshalb als kleinste Ordnungseinheiten der Aktenbildung betrachtet werden können (vgl. Abschnitt 4.3.9).

Übersichtlichkeit (nicht zu viele Akten, nicht zu viele Schriftstücke)
Zu viele kleine Akten erschweren den Rückgriff. Im Interesse eines guten Überblickes sind mehrere Bearbeitungseinheiten zu einer Ordnungseinheit zusammenzufassen, falls eine inhaltliche Zusammengehörigkeit besteht. Während eine Bearbeitungseinheit sozusagen von selbst durch einen Eingang oder Vermerk und die unmittelbar folgende Bearbeitung entsteht („Vorgang“), muss die zur Wahrung der Übersicht zu bildende größere Ordnungseinheit bewusst, d. h. durch eine überlegte inhaltliche Abgrenzung oder Zusammenfassung geschaffen werden. Dadurch können mehrere Geschäftsvorfälle zu einer Akte zusammengefasst werden. Das Bilden solcher inhaltlich weiter gefasster Akten empfiehlt sich jedoch nicht, wenn dadurch das Wiederfinden erschwert wird, also die Übersicht verloren geht. Es leuchtet ein, dass mit der Zahl der Schriftstücke im Regelfall die Übersichtlichkeit einer Akte geringer wird; dem ist durch das Bilden neuer Akten zu begegnen.

Häufigkeit des Rückgriffs
Es liegt nahe, Unterlagen mit deutlich unterschiedlicher Rückgriffshäufigkeit verschiedenen Akten zuzuordnen. Dadurch wird der Schriftgutumlauf verringert und dem Bearbeiter die Benutzung der Akten erleichtert.

Dauer des Rückgriffs
Hier handelt es sich um den zentralen Aussonderungsgesichtspunkt. Was unterschiedlich lange benötigt wird, sollte in getrennten Akten verwahrt werden, damit das nicht mehr benötigte Schriftgut nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist rasch ausgesondert und die Schriftgutverwaltung so früh wie möglich entlastet werden kann. Dies betrifft zunächst die „laufende“ Schriftgutverwaltung durch frühestmögliche Abgabe an die Altschriftgutverwaltung, dann auch letztere durch Abgabe an das zuständige Archiv oder Vernichten (vgl. Abschnitt 7).

Bearbeitungswert
Besitzen Unterlagen dieselbe Rückgriffsfrist (= Aufbewahrungsfrist), in der sie für die Bearbeitung bereitgehalten werden müssen, so kann der Wunsch des Bearbeiters berechtigt sein, bestimmte Schriftstücke, die für die Bearbeitung außerordentlich wichtig sind, in einer getrennten Akte zu führen, damit sie jederzeit gefunden und benutzt werden können.

Bei der Bildung einer Akte spielen oft mehrere Gesichtspunkte eine Rolle. Ein erfahrener Schriftgutverwalter wird sich die einzelnen Gesichtspunkte in der Praxis oftmals nicht mehr im Einzelnen bewusst machen, sondern Akten bilden und nicht immer zu vermeidende Ordnungsfehler oder Ordnungsunterlassungen aufgrund seiner Erfahrungen berichtigen. Ein gewichtiger Ordnungsfehler ist das

Bilden von Sachakten, ohne dass dazu bereits Schriftstücke angefallen sind. Die Erfahrung lehrt, dass die Aufgabenwahrnehmung und damit der Schriftgutanfall meist in eine andere Richtung laufen, als zu Beginn erwartet wurde. Dieses vorausschauende Ordnen führt dann zu Problemen des Zuordnens und zu Irritationen beim Bereitstellen.

4.3.2 Ordnungsmerkmale

Akten können nach zwei Ordnungsmerkmalen gebildet werden:

Inhaltlich, also rein sachbezogen (z. B. Vermietung eines Grundstückes).
Formal, insbesondere nach Schriftstückarten (z. B. Presseausschnitte, Gerichtsentscheidungen oder Erlasse).

Das Ordnen nach formalen Merkmalen ist vergleichsweise leicht, führt oft jedoch zu großen Rückgriffsproblemen. So mag eine Akte „Sammlung von Erlassen“ recht nützlich sein, wenn sie nicht zu umfangreich ist. Sie erfordert jedoch – bei im Regelfall sachbezogenen Anfragen der Bearbeiter – einen größeren Suchaufwand. Der Gebrauch formaler Ordnungsmerkmale sollte daher auf das Notwendige beschränkt werden.

4.3.3 Arten von Sachakten

Die wenigen Ordnungsgesichtspunkte gestatten es, ein einfaches und einheitliches System von vier Aktenarten aufzustellen, mit dem das gesamte anfallende Schriftgut (die hier nicht weiter zu behandelnden Weglegesachen ausgenommen) zu Sachakten geordnet werden kann (Abb. 5, Seite 44).

Einzelsachakte
Es handelt sich um die Regelform und damit häufigste Akte. Sie ist die „Basis-Akte“, aus der sich die übrigen Aktenarten entwickeln lassen. Bei Bedarf kann aus einer Einzelsachakte jederzeit eine neue selbständige und gleichwertige Einzelsachakte gebildet werden, die jedoch gegenüber der Ausgangsakte inhaltlich sauber abgegrenzt sein muss. Einzelsachakten werden vor allem unter den Gesichtspunkten der Bearbeitungszweckmäßigkeit und Übersichtlichkeit nach inhaltlichen (ausnahmsweise auch formalen) Merkmalen gebildet. Eine Spezialform der Einzelsachakte ist die Fallakte, auf die noch einzugehen ist. Ein Beispiel für das Bilden von Einzelsachakten enthält Abbildung 10 auf Seite 59.

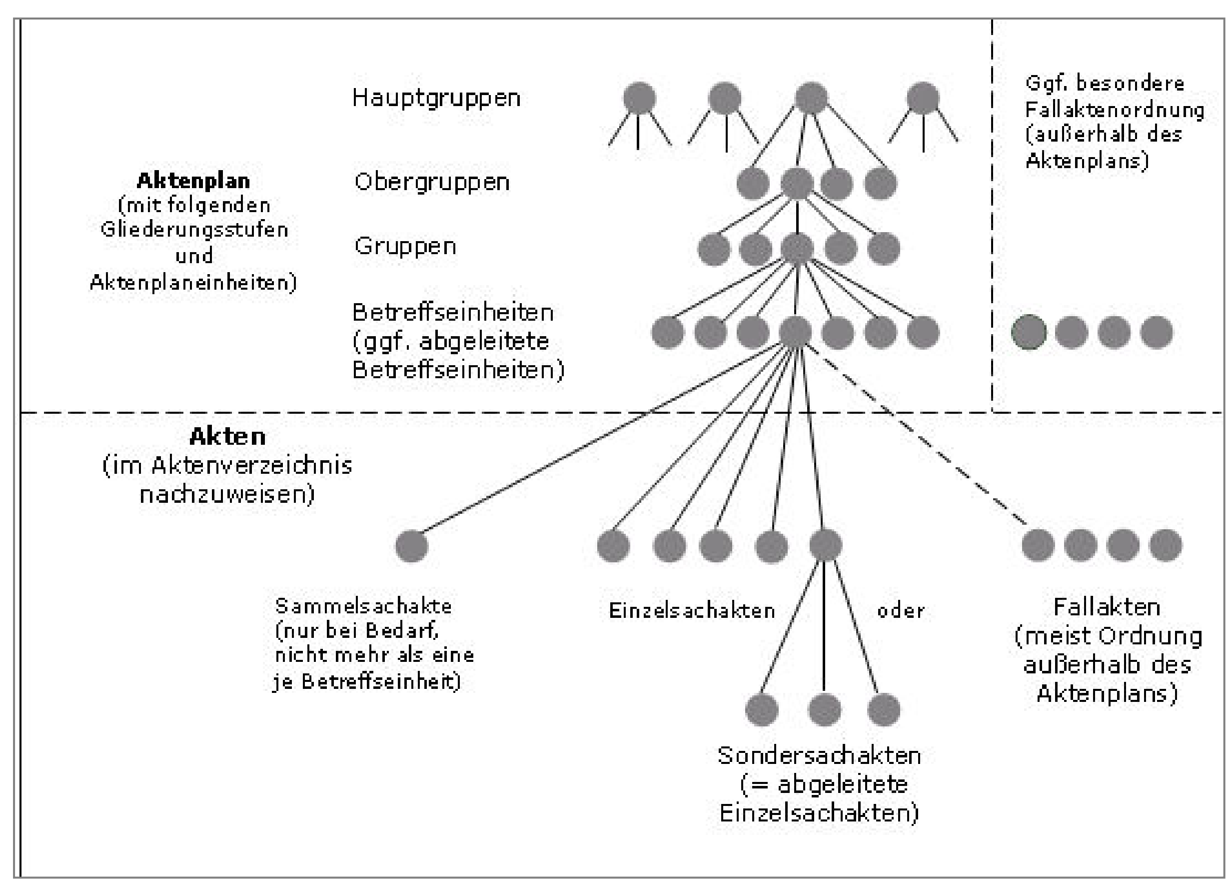


Abb. 5: Übersicht über das Bilden von Sachakten

Sammelsachakte
Die Sammelsachakte dient der Übersicht und Begrenzung der Zahl von Einzelsachakten. Sie steht auf der gleichen Ordnungsstufe wie die Einzelsachakte und umfasst - bezogen auf die Betreffseinheit des Aktenplans - als „Rest“-Akte alle Schriftstücke, die nicht einer Einzelsachakte zugeordnet werden. Wegen fehlender inhaltlicher und formaler Begrenzung heißt sie „Sammelsachakte“.

Die Sammelsachakte enthält also Schriftstücke, die nicht „einzelsachaktenwürdig“ sind oder die erst später – bei geeigneten Eingängen – aus der Sammelsachakte herauszulösen und mit den neuen Eingängen in einer neuen Einzelsachakte zusammen zu führen sind. Die darin erfassten Schriftstücke besitzen immerhin einen solchen Informationswert, dass sie nicht als Weglegesachen behandelt oder gleich vernichtet werden können. Es handelt sich vor allem um Schriftstücke, die zur Kenntnis genommen werden, ohne dass eine besondere Bearbeitung notwendig wird. Erfolgt doch noch eine weitere Bearbeitung, sollte das Schriftstück nicht bei der Sammelsachakte bleiben.

Klar zu unterscheiden ist die Sammelsachakte von einer Einzelsachakte „Allgemeines“, die die gesamte inhaltliche Breite der Betreffseinheit abdeckt und nur Schriftstücke enthält, die dieser Forderung genügen. Sicherlich mag vereinzelt ein inhaltlich weit gefasstes Schriftstück auch einer Sammelsachakte zugeordnet werden, weil es keinen großen Informationswert hat oder weil eine Akte „Allgemeines“ noch nicht gebildet worden ist. In Beziehung zur Einzelsachakte „Allge-

meines“ würde für die Sammelsachakte auch die Bezeichnung „Verschiedenes“ zutreffen.

Zu einer Betreffseinheit kann nur eine Sammelsachakte gebildet werden.

Sondersachakte oder abgeleitete Einzelsachakte
Fallen zu einer Einzelsachakte in einem absehbaren Zeitraum viele Schriftstücke an, können beim Bereitstellen und Bearbeiten Schwierigkeiten auftreten, weil gleichartige Schriftstücke nicht nebeneinander liegen, sondern zeitlich über die ganze Akte verteilt sind. Hier bieten sich zwei Möglichkeiten an, die Aktenordnung zu verbessern. Bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung ist das Bilden so genannter Vorgänge eine dritte Möglichkeit (vgl. Abschnitt 4.3.9).

Die erste Möglichkeit besteht – wie bereits erläutert – in der Verbesserung der Übersicht und damit des Rückgriffs, indem aus der Einzelsachakte neue selbständige Einzelsachakten gebildet werden. Diese neuen Einzelsachakten sind inhaltlich sauber gegenüber der Ausgangsakte abgegrenzt, durch Verweis mit ihr verknüpft und besitzen eigene Aktenkennzeichen. Der Nachteil dieses Verfahrens ist, dass beim Zuordnen und Suchen die verwandten Akten im Aktenverzeichnis nicht auf den ersten Blick gesehen werden.

Bei der zweiten werden ablagetechnisch selbständige Akten gebildet, die sich von der zugehörigen Einzelsachakte durch eine formale oder inhaltliche Eingrenzung und durch einen Zusatz zum Aktenkennzeichen unterscheiden. Die Verbindung zur Einzelsachakte wird äußerlich durch das weitgehend identische Aktenzeichen und die räumlich verbundene Ablage deutlich.

Diese aus einer Einzelsachakte gebildete Akte wird in der RegR Sondersachakte genannt. Der Begriff „Sondersachakte“ ist umfassender als die Bezeichnung „Nebenakte“, „Beiakte“ oder „B-Akte“ und umschließt Schriftgut mit einem von der Einzelsachakte abweichenden (größeren oder kleineren) Informations- und Rückgriffswert. So kann der Informationswert durchaus höher als der einer Einzelsachakte sein. Durch den wertneutral zu verstehenden Vorsatz „Sonder“ sollen Missverständnisse, die zu einer einseitigen Aktenbildung führen, verhindert werden. Im Hinblick auf das Ordnungsverfahren kann auch von einer abgeleiteten Einzelsachakte gesprochen werden.

Sondersachakten können zu einer Einzelsachakte nach folgenden Ordnungsmerkmalen gebildet werden (vgl. Abb. 9, Nr. 2.5, Seite 57):

- nach einem formalen Merkmal, das den Inhalt der Einzelsachakte nicht einschränkt (Beispiel: Einzelfälle, Presseäußerungen, Stellungnahmen, vgl. auch Abb. 10, Nr. 5, Seite 59);
- nach einem inhaltlich normierten Querschnittsaspekt (z. B. Statistik, Organisation);
- nach einem frei gebildeten inhaltlichen Merkmal.

Sondersachakten sind nur bei Bedarf zu bilden, wobei vor allem der vorhandene oder voraussichtliche Umfang des Schriftguts eine wichtige Entscheidungsgrundlage bildet. Es muss sich also die Bildung einer solchen Akte lohnen. Werden zu viele Sondersachakten gebildet, kann die Aktenübersicht verloren gehen, und es entstehen unnötig Materialkosten und Arbeitsaufwand für diese vielen Sondersachakten. Hier bedarf es der besonderen Erfahrung des Schriftgutverwalters und Bearbeiters, damit sich die Aktenbildung stets am tatsächlichen Bedarf orientiert.

In größeren Behörden mit gleichartiger Aufgabenstruktur (z. B. Ministerien) kann es ausnahmsweise sinnvoll sein, feste Klassen von Sondersachakten vorzugeben, die vor allem nach einem formalen Merkmal zu bilden sind (so genannte klassifizierte Sondersachakten oder fest abgeleitete Einzelsachakten). Diese Klassen sollten ebenfalls nur bei Bedarf benutzt werden. In den „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“(siehe Literaturverzeichnis)“ und in der RegR (Anlage 3 Anm. 3) sind hierzu einige Beispiele aufgeführt.

Am weitesten geht das Bilden von Sondersachakten nach einem uneingeschränkten inhaltlichen oder formalen Gesichtspunkt (frei abgeleitete Einzelsachakten). Es wird also nicht der Weg gewählt, die gebildete Akte als Einzelsachakte mit eigenem Aktenkennzeichen zu führen, sondern durch die Verwendung eines Akten-Zusatzkennzeichens die Beziehung zur „Mutter-Einzelsachakte“ äußerlich kenntlich zu machen. Wie nach einem formalen Merkmal eine Einzelsachakte gebildet werden kann (z. B. eine Akte „Presseäußerungen“ zu einer Betreffseinheit), muss auch das Bilden von Einzelsachakten in der äußeren Form der Sondersachakte möglich sein. Zur Wahrung der Aktenübersicht muss jedoch das Bilden abgeleiteter Einzelsachakten beschränkt werden. Sind zu einer Einzelsachakte mehrere abgeleitete Einzelsachakten sinnvollerweise zu bilden, so ist zu prüfen, ob nicht besser eine freie Ableitung zur Betreffseinheit einzurichten ist (vgl. Abschnitt 3.6) und dann dazu Einzelsachakten zu bilden sind.

Fallakte

Das Wort „Fall“ wird als „Einzelfall“ in der Verwaltungspraxis häufig, aber nicht einheitlich benutzt. Dieser unterschiedliche Begriffsinhalt drückt sich auch in einer unterschiedlichen Schriftgut-Ordnungstechnik aus: Wer zu einem Sachverhalt Anfragen beantwortet, kann jeden dieser Geschäfts-vorfälle als Einzelfall ansehen. Besteht kein Rückgriff, werden die anfallenden Schriftstücke rein zeitlich abgelegt, bei geringem Anfall zusammen mit den übrigen Schriftstücken allgemeinen Inhalts in der Einzelsachakte, bei größerem Anfall in einer davon abgeleiteten Sachakte (Sondersachakte). Besteht ein Rückgriffsinteresse, wird diese Sondersachakte alphabetisch nach dem Namen der Einsender gegliedert.

Werden solche Einzelfälle umfangreich und zahlreich und besteht ein besonderer Rückgriffsbedarf, kann jeder Einzelfall in einem Schriftgutbehälter geführt und für das Ganze eine eigene Betreffseinheit vorgesehen werden. Die Einzelfälle werden dann als Einzelsachakten geführt. Erst jetzt kann von Fallakten gesprochen werden.

Sollen gleichartige Fälle in Fallakten geordnet werden, haben sie folgende Anforderungen zu erfüllen:

- Bei sachlicher oder verfahrenstechnischer Gleichartigkeit unterscheiden sie sich durch ein bestimmtes formales Merkmal, z. B. einen Namen, eine Kundennummer oder – mangels eines knappen, inhaltsbezogenen Kennzeichens – eine fortlaufende Nummer.
- Jeder Fall ist mindestens einer selbständigen Aufbewahrungseinheit zuzuordnen.
- Es müssen Fälle in großer Zahl vorhanden sein.

Das bekannteste Beispiel für Fallakten sind die Personalakten, die praktisch in jeder Behörde anfallen. Fallakten finden sich vor allem in den nichtministeriellen Dienststellen, die mit Durchführungsaufgaben betraut sind, und können hier den größten Teil der Akten bilden. Dabei können innerhalb der Behörde unterschiedliche Arten von Fallakten anfallen. Bekannt sind die Steuerakten der Finanzbehörden sowie die Prozessakten der Gerichte.

In begrenzter Zahl können Fallakten nach dem Aktenplan (z. B. einer Betreffseinheit) geführt werden. In großer Zahl müssen sie außerhalb des Aktenplans geführt werden, weil sie nicht oder nur sehr mühsam nach dem sachlichen Rahmen des Aktenplans geordnet werden können. Bei Bedarf kann eine solche Serie von Fallakten nach einer eigenen, meist formalen Ordnung geführt werden (vgl. Abschnitt 3.4).

4.3.4 Bilden von (Akten-)Bänden

Bei entsprechendem Schriftgutanfall ist jede der vier Aktenarten in sogenannte Bände zu unterteilen, die fortlaufend – in der Regel numerisch – durchgezählt werden. Die Bände sind jedoch nur Aufbewahrungseinheiten, die aus ablagetechnischen Gründen gebildet werden müssen. Keinesfalls handelt es sich um eine weitere sachliche Unterteilung. Maßgeblich ist allein die zeitliche Ordnung der anfallenden Schriftstücke. Soweit noch Stehordner und Hefter verwendet werden, bezieht sich die Bandzählung auf die einzelnen Hefter; in der Altschriftgutverwaltung kann ggf. die Zählung auf die einzelnen Ordner umgestellt werden. Werden in einer Einzelsachakte innerhalb kurzer Zeit zu viele Bände gebildet, besteht immer der Verdacht der „Unterordnung". Es ist dann zu prüfen, ob Sondersachakten oder eigen-ständige Einzelsachakten gebildet werden sollten. Bei elektronisch geführten Akten kann das Bilden von Bänden für das Aussondern genutzt werden (vgl. Abschnitt 4.3.9)

4.3.5 Zusammenfassung

Unter den vier Aktenarten besitzt die Einzelsachakte in den Zentralbehörden die größte Bedeutung. Je tiefer die Verwaltungshierarchie geht, um so mehr verliert die Einzelsachakte zahlenmäßig an Bedeutung gegenüber der Fallakte.

Auf die Verwaltungstätigkeit grob vereinfacht angewandt: Die Einzelsachakte dient vor allem dem Planen und Kontrollieren, die Fallakte vor allem dem Durchführen, Sammelsachakte und Sondersachakte sind zusätzliche notwendige Ordnungshilfen zur Verbesserung vor allem des Bereitstellens und Aussonderns. Art und Umfang der Sondersachaktenbildung sind deutlicher Ausdruck einer differenzierten Aktenordnung der Behörde. Zu dieser differenzierten Ordnung gehört es auch, bei Bedarf Unterlagen außerhalb der Sachakten zu führen.

4.3.6 Aktenunwürdige und sachaktenfeindliche Unterlagen

Auch wenn in der behördlichen Schriftgutverwaltung (Sach-)Akten zu führen sind, heißt dies nicht, dass alle in der Behörde vorhandenen Unterlagen zu diesen Akten zu nehmen sind. Besitzt ein Schriftstück keinen Bearbeitungs- oder Rückgriffswert, ist es auch nicht aktenwürdig. Da sind zunächst die Eingänge, die nicht zu bearbeiten und für die weitere Bearbeitung wertlos sind. Sie sind als „Papierkorbsachen“ anzusehen, die den Aktenbestand unnötig vergrößern würden und deshalb nach der Kenntnisnahme durch den Bearbeiter gleich als Altpapier zu behandeln sind. Zumindest einen kurzfristigen Rückgriffswert besitzen die so genannten Weglegesachen (vgl. Abschnitt 7.2). Die Entscheidung, ob eine Unterlage zu den Akten zu nehmen ist oder nicht, liegt beim Bearbeiter, der diese Aufgabe gewissenhaft wahrnehmen sollte. Der Schriftgutverwalter sollte sich darum bemühen, dass verantwortungsvoll verfügt wird, und ggf. Korrekturen herbeiführen.

Bei anderen Unterlagen, die gleicher Art sind und in größerem Umfang anfallen, erscheint ein Zuordnen zu Sachakten zu aufwendig. Hier dürfte ein einfaches Ordnen nach einem geeigneten formalen Merkmal ausreichen. Beispielhaft genannt seien sogenannte Dokumente oder Arbeitspapiere von Institutionen (mit Dokumenten-Nummer) oder massenhaft anfallende Anfragen und Eingaben, die nach dem Einsender oder einer laufenden Nummer geordnet werden können. In beiden Fällen muss jedoch darauf geachtet werden, dass Unterlagen von besonderem Bearbeitungs- und Rückgriffswert zu der entsprechenden Sachakte genommen werden oder dort ein Hinweis gemacht wird, etwa wenn eine Anfrage zur Verbesserung einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift führt. Gerade Unterlagen zu gleichförmigen Dokumenten mit Dokumenten-Nummer bieten sich überdies für die elektronische Bereithaltung an.

4.3.7 Kennzeichnung von Sachakten

Zu einer Betreffseinheit können zahlreiche Akten anfallen, zwar nur eine Sammelsachakte, jedoch viele Einzelsachakten und Sondersachakten. Im Interesse des raschen Wiederfindens muss jede dieser Sachakten ein besonderes Aktenkennzeichen (zusätzlich zum Kennzeichen des Aktenplans und von diesem durch einen Schrägstrich getrennt) erhalten, das möglichst stabil und griffig, also knapp sein soll. Die Akte wird nach diesem Kennzeichen abgelegt.

Auf den ersten Blick kommt als Ordnungskennzeichen eine inhaltsbezogene Form, also ein Stich- oder Schlagwort (z. B. Aufbauorganisation) in Betracht, weil solche Begriffe sich leicht einprägen. In der Praxis zeigt sich jedoch bald, dass solche Kennzeichen zu umständlich sind, sich nicht immer eine geeignete knappe Bezeichnung finden lässt und bei einer inhaltlichen Veränderung der Akte ein neuer Begriff gesucht und verwendet werden muss. Lediglich bei den hier nicht näher zu behandelnden Fallakten kann ein inhaltsbezogener Schlüsselbegriff (z. B. Name oder Kunden-Nr.) sehr sinnvoll sein. Alphabetisch zu ordnende Begriffe (z. B. Namen) erleichtern zwar wegen ihrer Merkfähigkeit den Rückgriff, führen jedoch zu langen Aktenzeichen und erschweren mit wachsender Aktenzahl das Ablegen und Aussondern.

Als inhaltsneutrale Kennzeichen kommen Buchstaben, Zahlen oder eine Kombination von beiden in Frage. Wegen der Begrenztheit und schlechten Zitierfähigkeit von Buchstaben empfiehlt sich die fortlaufende numerische Zählung.

Weiterhin ist es nützlich, wenn man die einzelnen Arten von Sachakten bereits an der Kennzeichnung erkennen kann. Folgende Festlegungen haben sich bewährt:

- für die Einzelsachakte die Zahlen ab 1 (z. B. 1182/1, 1182/2 usw.),
- für die Sammelsachakte die Zahl 0 (z. B. 1182/0),
- für die klassifizierte Sondersachakte die römische Ziffer als Ergänzung zum Aktenzeichen der dazugehörigen Einzelsachakte (z. B. 1182/2-II[1]). Schon wegen der schwierigen Schreibweise römischer Zahlen sollten nicht zu viele klassifizierte Sondersachakten (möglichst nicht über VIII) gebildet werden;
- für sonstige Sondersachakten die arabische Zahl, die durch Bindestrich von dem Kennzeichen der Ausgangs-Einzelsachakte zu trennen ist (z. B. 1182/2-3 = 3. abgeleitete Einzelsachakte zur Akte 1182/2).

Eine Übersicht über den Aufbau und die Schreibweise eines Aktenzeichens enthalten die Abbildungen 6 und 9 auf den Seiten 50 und 57.

---

[1]) In der RegR wird eine Leerstelle vorgeschlagen. Damit das Trennzeichen aller Sondersachakten einheitlich geschrieben wird, sollte der Bindestrich verwendet werden. Dies hat auch den Vorteil, dass das Aktenzeichen geschlossener ist und dies einer irrtümlichen Schreibweise (21 statt 2-1) entgegenwirkt.

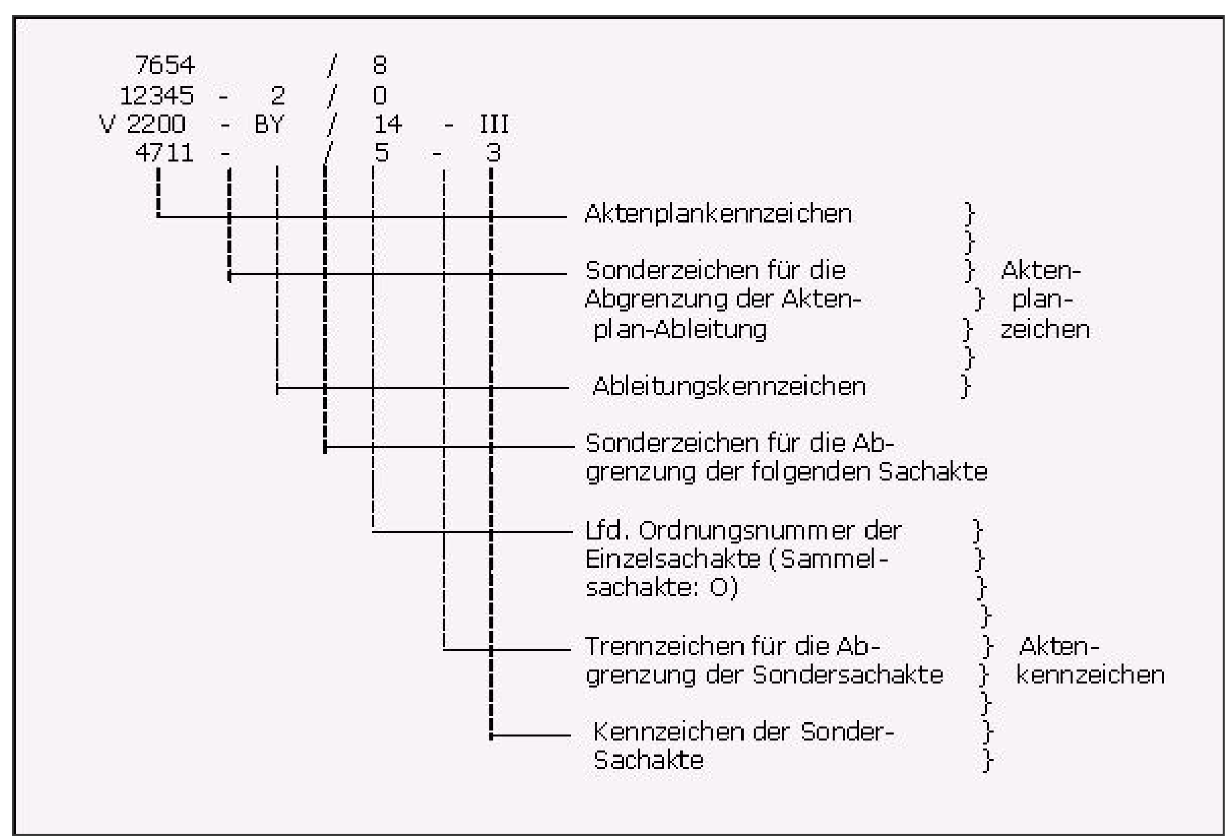


Abb. 6: Möglichkeiten der Schreibweise des Aktenzeichens

Mit dem Ordnungskennzeichen verknüpft ist die Ordnungsalternative des Reihens und Gliederns, die sich vor allem beim Kennzeichnen der Einzelsachakten und Sondersachakten anbietet. Systematiker bevorzugen das Gliedern. Werden zu einem Sachverhalt zusätzliche Akten gebildet, neigt der Bearbeiter dazu, im Interesse eines leichten Rückgriffs alle Akten im Aktenverzeichnis und damit in der Ablage zusammenzuhalten. Daraus folgt, dass gegliedert, also in logischen Abhängigkeiten hierarchisch geordnet wird. Dies schlägt sich dann in Zusatzkennzeichen nieder, die entweder durch Trennzeichen (z. B. 1182/2-1, 1182/2-1-1) oder gar durch das Dezimalsystem (z. B. 1182/21, 1182/211) ausgedrückt werden können. Wird der Sachverhalt über längere Zeit hin bearbeitet und werden viele Einzelsachakten gebildet, zeigt sich irgendwann, dass die inzwischen mehrstufige Gliederung und damit die Aktenzeichen zu kompliziert werden oder wegen einer unerwarteten Entwicklung der Aufgaben und des Schriftgutanfalls die Gliederung nicht mehr oder nicht mehr systematisch fortgesetzt werden kann.

Diese Sackgasse vermeidet der Schriftgutverwalter, der das Reihen bevorzugt, wenn er nur ausnahmsweise gliedert und den Verzicht auf das Gliedern durch Querverweise im Aktenverzeichnis ausgleicht. So erhält grundsätzlich jede neue Einzelsachakte je Betreffseinheit die nächste freie Ordnungsnummer, auch wenn die Akte von einer schon bestehenden Einzelsachakte abgespalten worden ist. Entstehen dann noch weitere inhaltlich eng verwandte Akten, können sie entweder gleich einer neuen abgeleiteten Betreffseinheit zugeordnet werden oder sie sind zuerst als Sondersachakten (abgeleitete Einzelsachakten) zu reihen, jedoch nicht weiter zu gliedern. Das Gliedern sollte dem Aktenplanbereich vorbehalten

bleiben, der „zeitlos“ sein soll. Das Reihen entspricht der Lebendigkeit der Akten und ist Ausdruck der vielfältigen, rasch wechselnden Verwaltungstätigkeit.

Ist eine Akte voreilig gebildet worden und soll sie wieder aufgelöst werden, sollte deren Aktenkennzeichen in der Regel nicht mehr verwendet werden, damit später keine Suchprobleme entstehen. Das Aktenzeichen kann nur dann für eine neue Akte genutzt werden, wenn es nicht in internen oder externen Schreiben verwendet wurde und deshalb auch keine Suchprobleme entstehen können. Besser ist jedoch der Verzicht auf eine Wiederbelegung, d. h. der Verbleibsnachweis „aufgelöst“ im Aktenverzeichnis (vgl. Abschnitt 4.4) und die Verwendung des nächsten freien Kennzeichens für die neue Akte.

4.3.8 Inhaltsangabe von Sachakten

Aus der sachbezogenen Bearbeitung entstehen sachbezogene Rückfragen nach einschlägigen Akten, die nur dann verhältnismäßig rasch im Aktenverzeichnis gefunden werden können, wenn sie inhaltlich beschrieben sind. Erforderlich sind also nicht nur die Arbeitsschritte der Aktenbildung und der Aktenkennzeichnung, sondern auch die Formulierung der zutreffenden Inhaltsangabe.[1] Allerdings sind die Anforderungen für die einzelnen Typen von Sachakten unterschiedlich, am höchsten sind sie für Einzelsachakten.

Sammelsachakte
Als Sammeltopf für Sonstiges oder Verschiedenes ist eine Präzisierung des Inhalts nicht notwendig, auch wenn sich nur wenige inhaltlich eingegrenzte Schriftstücke darin befinden. Es reicht die Bezeichnung „Sammelsachakte“ aus.

Fallakte
Angegeben zu werden braucht nur das inhaltsbezogene Merkmal (z. B. Name des Steuerschuldners), in dem sich diese Akte von anderen Fallakten derselben Reihe unterscheidet. Die Kürze dieser Inhaltsangabe darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Fallakten durchaus komplexen Inhalts sein können. Ist eine weitergehende Erschließung erforderlich, empfiehlt sich der Einsatz der Dokumentation.

Sondersachakte
Da es sich bei der Sondersachakte als abgeleitete Einzelsachakte im engeren Sinn meist um eine Bildung nach einem formalen Merkmal (z. B. Presseäußerungen) handelt, reicht die Angabe dieses Merkmals aus. Es sei denn, dass es noch weitere gleichartige Sondersachakten dazu gibt (z. B. Materialsammlungen zum § 6 des Gesetzentwurfs ...). Bei einer inhaltlichen Ableitung ist eine knapp gefasste Inhaltsbezeichnung als Zusatz zur Inhaltsangabe der Einzelsachakte erforderlich.

---

[1] Die RegR verwendet den Begriff Inhaltsbezeichnung, der deutlicher als Inhaltsangabe die Notwendigkeit der inhaltlichen Kurzfassung ausdrückt.

Einzelsachakte
Bei der Formulierung der Inhaltsangabe der Einzelsachakte ist Folgendes zu berücksichtigen:

- Die Betreffseinheit ist nicht zu wiederholen. Die Inhaltsangabe kann insoweit verhältnismäßig knapp gehalten werden.
- Bei den übrigen Einzelsachakten derselben Betreffseinheit muss die Inhaltsangabe gegenüber den übrigen Inhaltsangaben abgegrenzt, also eindeutig sein. Es muss also bei Bildung einer neuen Einzelsachakte gegebenenfalls die Inhaltsangabe bestehender Akten verändert werden.
- Durch Schriftgut, das infolge einer veränderten Aufgabenentwicklung anfällt, kann sich der Inhalt einer Einzelsachakte ändern. Es ist also darauf zu achten, dass die Inhaltsangabe dem tatsächlichen Inhalt entspricht. Sie ist bei der Zuordnung von Schriftstücken, insbesondere beim Bilden neuer Sachakten zu überprüfen und zu aktualisieren.
- Wird stets eine Inhaltsangabe formuliert, die genau den bisherigen Inhalt wiedergibt, könnte dies zur Folge haben, dass fast bei jedem Zugang eines weiteren Schriftstücks die Inhaltsangabe, weil zu speziell, angepasst werden muss. Es ist daher sinnvoll, bei der Neubildung einer Einzelsachakte die Inhaltsangabe bereits mit Blick auf das Bearbeitungsziel, jedoch gegenüber den anderen Akten abgegrenzt, zu formulieren (Arbeitsökonomie).

Die Formulierung der Inhaltsangabe zur Einzelsachakte erfordert Erfahrung und Fingerspitzengefühl, weil sich die Anforderungen zwischen Gegensätzen bewegen. Die Inhaltsangabe soll knapp, jedoch vollständig, vorausschauend und genau sein. Eine wertvolle Korrekturhilfe bietet die Anwendung: Wenn Eingänge nicht rasch und eindeutig zuzuordnen sind, wenn sachbezogene Suchanfragen nach einschlägigen Akten nicht ohne Weiteres anhand des Aktenplans beantwortet werden, stimmt die Ordnung, in jedem Fall die Formulierung der Inhaltsangabe nicht. Dann muss überprüft und korrigiert werden!

4.3.9 Elektronische Akten und Vorgänge

Auch bei Verzicht auf Papier-Unterlagen erfordern die Sicherung der Kontinuität und die Notwendigkeit des Nachweises des Verwaltungshandelns das Bilden von Akten, insbesondere Sachakten, weil nur so auf Dauer Bearbeitungs- und Sachzusammenhänge gewahrt bleiben. Ein differenziertes Bilden unterschiedlicher Sachakten entsprechend dem Bearbeitungsbedürfnis ist also weiterhin notwendig. Die bisherigen Ausführungen, die sich an Papierakten orientieren, gelten daher auch für elektronische Unterlagen. Zwei mögliche Besonderheiten sind zusätzlich zu nennen: das Teilen einer Akte in „Vorgänge“ und „Bände“.

Bei der Beschreibung der Ordnungsgesichtspunkte (vgl. Abschnitt 4.3.1) war bereits vom „Vorgang“ als kleinster Schriftguteinheit die Rede. Er ergibt sich aus der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls und stellt einen Kern der einzelnen Sachakte dar. Gerade bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung liegt es nahe,

diese sozusagen natürlich entstandene Ordnungseinheit zu belassen, also mit einem eigenen Vorgangskennzeichen – zusätzlich zum Aktenkennzeichen – zu versehen. Dabei hat ein jahrgangsweises Durchnumerieren (z. B. 1/05 oder 05/1) gegenüber dem fortlaufenden Durchzählen die Vorteile, dass nur kleine Zahlen auftreten und sich aus dem Kennzeichen das Jahr des Bearbeitungsbeginns ableiten lässt. Auf diese Weise sind die im unmittelbaren Bearbeitungszusammenhang stehenden Dokumente zusammengefasst und bei einer Bearbeitung gleich greifbar. Allerdings ist die Transparenz der Sachakte nur gewährleistet, wenn die Vorgänge wie die übergeordnete Sachakte inhaltlich registriert werden.

Gegenüber dem Aktenzeichen ist das Vorgangskennzeichen eindeutig abzugrenzen. Deswegen kann als Trennzeichen nicht der Bindestrich, der bereits für die Sondersachakte verwendet wird, sondern nur ein anderes Sonderzeichen benutzt werden; eingebürgert hat sich das Rautenzeichen (z. B. 1234/1#1/05).

Um möglichst viele Vorteile der Vorgangsbildung zu nutzen, sollte das Vorgangskennzeichen auch im externen Schriftverkehr verwendet werden. Dadurch lässt sich der Suchaufwand bei der folgenden Bearbeitung gering halten. Innerhalb einer Akte muss dann eine Recherche sowohl nach Vorgängen wie auch nach einem rein zeitlichen Merkmal (am wertvollsten das Ausstellungsdatum des Dokuments) möglich sein.

Das Bilden und Kennzeichnen sollte dem Bearbeiter überlassen werden, der am besten Geschäftsvorfälle bearbeitungsgerecht bildet und gegeneinander abgrenzt. Der Schriftgutverwaltung obliegt die Aufgabe, negative Einflüsse der Vorgangsbildung auf die Aktenordnung zu verhindern. Denn das Risiko, das sich aus dem Einziehen einer weiteren Ordnungsebene ergibt, ist nicht zu übersehen.

Bei der Ordnung des Schriftguts zu einer Betreffseinheit besteht die Gefahr, dass unzweckmäßig grob oder fein geordnet wird, also zu viele oder zu wenige Einzelsachakten gebildet werden. Die Einführung der Vorgangskennzeichnung und -registrierung kann dazu führen, dass die Einzelsachakte nur noch sehr grob gebildet wird. Bei einer Vorgangsbildung und -kennzeichnung wäre daher immer zu beachten, dass sie kurzfristig der Fortführung der Bearbeitung dient, jedoch langfristig die sachbezogene Suche nach überschaubaren Sachverhalten/Sachakten gewährleisten muss. Andererseits sind die Gefahren für die Schriftgutverwaltung größer, wenn auf das zusätzliche Bilden und Registrieren von Vorgängen verzichtet wird. Denn der Bearbeiter neigt bei der elektronischen Vorgangsbearbeitung dazu, in „handlichen“ Geschäftsvorgängen zu denken und diese Ordnungsgröße in der Aktenordnung abzubilden. Die Folge wäre die Bildung vieler kleiner Akten, die das sachbezogene Suchen erschwert, weil auf das schriftgutmäßige Zusammenfassen inhaltlicher Zusammenhänge verzichtet worden ist.

Für elektronische Akten entfällt der durch die Begrenztheit des Schriftgutbehälters bedingte Zwang zur Bildung einzelner Bände zu einer Akte. Damit der Über-

blick über die zu einer Akte angefallenen Unterlagen vorhanden ist, kann spätestens mit der ersten Aussonderung eine künstliche Bandzählung, die den jeweiligen Aussonderungszeitraum umfasst, eingeführt werden, verknüpft mit der Angabe der darin enthaltenen gekennzeichneten Vorgänge[1]. An der Bandzahl wäre dann zu erkennen, ob und ggf. in welchem Zeitumfang bereits Unterlagen angefallen sind. Bei der elektronischen Aussonderung wird die künstliche Bandzählung als Aktenschnitt bezeichnet. Ein Aktenschnitt umfasst also alle aussonderungsreifen Vorgänge einer Akte.

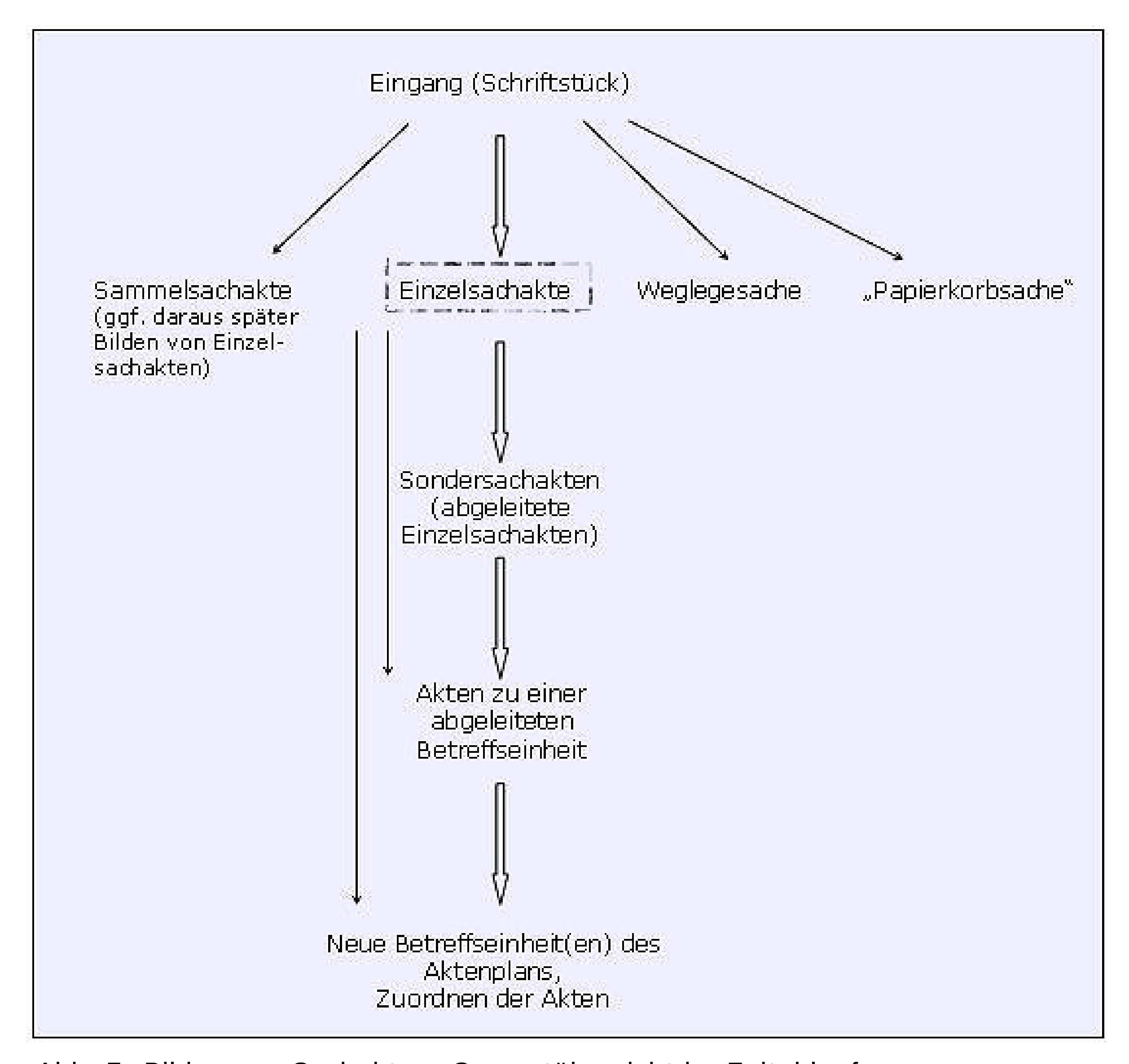


Abb. 7: Bilden von Sachakten: Gesamtübersicht im Zeitablauf

[1] Die RegR sieht allerdings bei elektronischer Vorgangsbearbeitung neben den Vorgangsnummern keine alternative zusätzliche Kennzeichnung vor (vgl. Anlage 4 Nr. 3.5).

4.3.10 Ordnen und dessen Registrierung im Überblick

Bisher ist der Themenkomplex „Sachaktenordnung“ in seinen Einzelthemen skizziert worden. So wurden Aktenplan- und Aktenbereich getrennt behandelt, obgleich sie im praktischen Ordnen und Registrieren als Einheit zu sehen sind. Auch fehlt noch eine Verdeutlichung der Ordnungsformen an Beispielen, um Missverständnissen beim Zuordnen und Aktenbilden entgegenzuwirken.

Zunächst ist der Ordnungsprozess in zwei Übersichten zu konkretisieren, beginnend bei der Zuordnung des eingegangenen Schriftstücks (Eingang) bis hin zur Fortschreibung des Aktenplans.

Einen allgemeinen Überblick über die Möglichkeiten des Ordnens enthält Abb. 7, Seite 54. Die Übersicht macht deutlich, dass das Ordnen keinesfalls ein eindeutiger und einheitlicher Prozess ist, sondern je nach den bestehenden Verhältnissen und auszusondernden Ordnungsgesichtspunkten unterschiedlich ablaufen kann. Dabei dürfte der in Abb. 7 besonders hervorgehobene Ordnungsweg häufig beschritten werden. Doch kann es durchaus sinnvoll sein, Ordnungsstationen zu überspringen, wenn die Ordnungssituation es erfordert (z. B. beim plötzlichen Auftreten einer völlig neuen Daueraufgabe). Zu beachten ist jedoch, dass die Stabilität des Aktenplans Vorzug vor der Stabilität der Aktenebene haben muss: Der Aktenplan ist erst dann fortzuschreiben, wenn das Bilden von Akten allein nicht mehr zu einem vertretbaren Ordnungsergebnis führt. Als Richtschnur kann gelten, dass nicht zu viel und nicht zu wenig geordnet und inhaltlich registriert werden darf, der Ordnungsbogen also nicht überspannt werden sollte. Eine überzogene Aktenordnung wie auch der Verzicht auf eine differenzierte Aktenbildung erschweren den sachgerechten Rückgriff, der ja eigentliches Ziel des Bereitstellens ist. Auf die Beziehung zwischen dem Reihen und Gliedern auf der Ordnungsebene wurde bereits eingegangen (vgl. Abschnitt 4.3.7).

Die ordnungstechnischen Möglichkeiten der Behandlung eines aktenwürdigen Eingangs verdeutlicht Abb. 8, Seite 56. Bei den einzelnen Ordnungsschritten sind auch mögliche Ordnungsmotive und – zur Verdeutlichung des Ordnungszusammenhangs – auch beispielhaft Aktenzeichen der neu gebildeten Sachakten genannt.

An einem konkreten Ordnungsbeispiel (Abb. 9, Seite 57) sind alle Formen von Ordnungseinheiten (Akten, Vorgängen) mit ihren Kennzeichen und ihrer Inhaltsangabe dargestellt. Ordnungsgrundlage bildet dabei die Betreffseinheit „Schriftgutverwaltung“ eines Aktenplans mit vier Gliederungsstufen. Zusätzlich werden die Fundstellen der Registraturrichtlinie genannt. Dieses Beispiel gilt für eine ak-

Ordnungs-phase	Ordnungsmaßnahme	Aktenzeichen
0	Eingang (Schriftstück)	
↓		
1	Einer Akte zuordnen	
1.1	Einzelsachakte	
1.1.1	- Neubilden einer Einzelsachakte oder	4711/1
1.1.2	- Zuordnen zu einer bestehenden Einzelsachakte und ggf. Ändern der Inhaltsangabe der Einzelsachakte	
1.2	Ggf. Sammelsachakte (nicht Einzelsachakte „Allgemeines")	4711/0
↓		
2	Bei größerem Anfall von Schriftstücken:	
2.1	- Bilden einer neuen Einzelsachakte oder	4711/3
2.2	- Bilden einer Sondersachakte (abgeleitete Einzelsachakte)	
2.2.1	- nichtklassifiziert	4711/2-1
2.2.2	- klassifiziert	4711-2-II
↓		
3	Bei weiterem Anfall von Schriftgut:	
	Bilden einer abgeleiteten Betreffseinheit und Zuordnen der bestehenden Akten	
3.1	- freie Ableitung der Betreffseinheit	4711-1/1
3.2	- feste Ableitung der Betreffseinheit	4711-BY/1
↓		
4	Bei fortdauernder Aufgabe und größerem Schriftgutanfall:	
	Fortschreiben des Aktenplans	Aktenplankennzeichen
4.1	- Bilden einer neuen Betreffseinheit	4716
4.2	- Ggf. Bilden weiterer Aktenplaneinheiten	478
		4780, 4781, 4782
	Bilden von Akten wie unter 1, 2 und ggf. 3	

Abb. 8: Bilden von Sachakten: Ordnungstechnische Möglichkeiten

tenführende Stelle und ist also unabhängig von der Organisation der Aktenführung (vgl. die Abschnitte 2.7 und 4.6). Auf der Ordnungsebene der Akten bilden in Abb. 9 die Einzelsachakten (2.1) den gewichtigsten Ordnungsbereich. Von den übrigen Ordnungsformen sind folgende zwei herauszuheben:

- Einzelsachakten zur frei abgeleiteten Betreffseinheit (2.2.1);
- von einer Einzelsachakte frei abgeleitete Einzelsachakten, also nichtklassifizierte Sondersachakten (2.5.2).

1.Ordnungsebene: Aktenplan

Lfd. Nr.	Aktenplankennzeichen	Inhaltsangabe	Bezeichnung der Aktenplaneinheit	Fundstelle der RegR
1.1	4	Verwaltung	Hauptgruppe	
	47	Zentrale Dienste	Obergruppe	
	471	Innerer Dienst	Gruppe	Anl. 2 Nr. 3
	4711	Schriftgutverwaltung	Betreffseinheit	
			Abgeleitete Betreffseinheiten:	
1.2	4711-1	Aussonderung	- Freie Ableitung	Anl. 2 Nr. 10
1.3	4711-BY	Schriftgutverwaltung in Bayern	- Feste Ableitung	

1.Ordnungsebene: (Sach-)Akten

	Aktenzeichen	Inhaltsangabe	Bezeichnung der (Sach-)Akte	
2.1	4711/1	Gesamtaktenplan vom 1.7.2002	Einzelsachakten (zu einer Betreffseinheit)	Anl. 3 Nr. 4
	4711/2	Aufbauorganisation der Registratur		
	4711/3	Registraturleiter-Besprechungen		
	4711/4	Neufassung der Registraturrichtlinie von 1995		
2.2			Einzelsachakten (zu einer abgeleiteten Betreffseinheit)	Anl. 3 Nrn.1 und 4
2.2.1	4711-1/1	Organisation der zentralen Altschriftgutverwaltung	- zu einer frei abgeleiteten Betreffseinheit	
	4711-1/2	Digitalisierung der zentralen Altschriftgutverwaltung		
	4711-1/3	Abgabe an das zuständige Archiv		
2.2.2	4711-BY/1	Registraturwesen des Finanzministeriums	- zu einer fest abgeleiteten Betreffseinheit	
2.3		*(Kein schlüssiges Beispiel zu finden)*	Fallakten	Anl. 3 Nr. 7
2.4	4711/0	Sammelsachakte	Sammelsachakte	Anl. 3 Nr. 6
2.5			Sondersachakten (abgeleitete Einzelsachakten)	Anl. 3 Nr. 5 (genannt nur Sondersachakten)
2.5.1	4711/4-III	Berichte, Stellungnahmen	- Klassifizierte Sondersachakte (= fest abgeleitete Einzelsachakte) - Nichtklassifizierte Sondersachakte (= frei abgeleitete Einzelsachakte)	Anl. 3 Anm. 3
2.5.2	4711/2-1	Sammlung der Organisationsübersichten		

1.Ordnungsebene: Vorgänge (vgl. 4.3.9)

	Vorgangszeichen	Inhaltsangabe	Bezeichnung der Ordnungseinheit	
3.	4711/3#1/02	Umsetzung des Geschäftsverteilungsplans vom 15.02.2002	Vorgang (nur bei elektronischer Aktenführung)	Anl. 3 Nr. 8

Abb. 9: Aktenplan, Akten und Vorgänge: Ordnungsbeispiele zur Betreffseinheit „Schriftgutverwaltung“

Beide Ordnungsformen haben ihren Sinn und tragen, richtig angewandt, zur Übersichtlichkeit und damit zum leichteren Wiederfinden bei. Je nach Zweckmäßigkeit kann zunächst von der Einzelsachakte abgeleitet werden und dann bei entsprechendem Aktenanfall auf die andere Möglichkeit übergegangen werden, falls nicht gleich eine neue Betreffseinheit gebildet wird. Allerdings setzt die Anordnung beider Formen einen dauernden wachsamen Blick auf die Aktenordnung voraus. Wegen dieser besonderen Anforderung wird in der Behördenpraxis oftmals auf eine der beiden Ableitungstechniken verzichtet.

4.4 Registrieren im Aktenverzeichnis, Aktendatei

Es reicht auf Dauer nicht aus, nur bearbeitungs- und aussonderungsgerechte Akten zu bilden, sie zu kennzeichnen und die Inhaltsangabe auf dem jeweiligen Schriftgutbehälter zu registrieren. Denn dann muss zur Beantwortung einer sachbezogenen Suchanfrage jedes Mal der Aktenbestand durchgesehen werden. Vielmehr muss der Schriftgutverwalter bereits am Schreibtisch sagen können, welche einschlägigen Akten in Betracht kommen, und dann nur noch gezielt am Aktenbestand prüfen, welche von den vielleicht zwei oder drei in Frage kommenden Akten die gesuchten Unterlagen enthalten.

Es ist also ein Aktenverzeichnis zu führen, das die wichtigsten Angaben nachweist und fortlaufend aktualisiert wird. Dieses Aktenverzeichnis hat der Schriftgutverwalter für jeden Aktenbestand einer aktenführenden Stelle zu führen. Der Bearbeiter als Verwalter einer Bearbeiterablage wird diese Notwendigkeit als weniger dringend empfinden. Für ihn ergibt sich die Notwendigkeit erst, wenn er aussondern und sich der Altablage bedienen muss oder bei Aufgaben- oder Amtswechsel seinen Bestand oder die Bestandsteile kontrolliert übergeben muss. In der arbeitsteiligen konventionellen Schriftgutverwaltung hat der Registrator dem Bearbeiter eine Kopie zur Verfügung zu stellen.

Wegen der besseren Anschauung soll zunächst das konventionell geführte Aktenverzeichnis skizziert werden. Für dieses Aktenverzeichnis kann die Listen- oder Karteiform benutzt werden; für die Bearbeiterablage empfiehlt sich allein die Listenform. Die Reihenfolge im Verzeichnis richtet sich nach der Ordnung des Bestandes, wobei für jede Verzeichnungseinheit (Karteikarte oder Seite) nur eine Akte oder alle Akten zu einer Betreffseinheit aufgeführt sein können. Die Aktenkartei (je Akte eine Karteikarte) empfiehlt sich vor allem dann, wenn auch einzelne Schriftstücke je Akte registriert werden müssen.

Das Aktenverzeichnis, das nach (abgeleiteten) Betreffseinheiten gegliedert geführt wird (in Karteiform gemäß den „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“ und in der RegR von 1995 Ordnungskartei genannt), enthält mindestens folgende Angaben:

- Aktenführende Stelle;
- Kennzeichen und Inhaltsangabe der Betreffseinheit oder abgeleiteten Betreffseinheit;
- Angaben je Akte mit
    - o Aktenzeichen
    - o Inhaltsangabe
    - o Band-Nummer, falls mehr als eine Aufbewahrungseinheit angelegt ist
    - o Laufzeit je Band (zunächst einzutragen nur der Beginn der Laufzeit)
    - o Hinweise (z. B. verwandte Aktenzeichen, weiterer Verbleib).

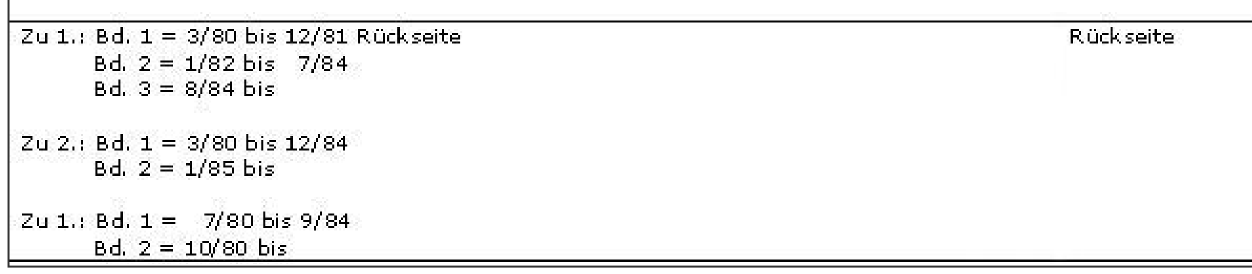
Muster eines Aktenverzeichnisses (Ordnungskartei) Vorderseite

Aktenplannummer	Benennung der (abgeleiteten Betreffseinheit	Aktenführende Stelle (Org.-Einheit/Bearbeiter)
231.2-Gew [1]	Bau und Unterhaltung des Gewässerbetts und der festen Anlagen (ohne 221.2, 232.2, 241.3) - Gewässerbett –[1]	~~2-322)~~[2] 2-33

Ordn.Nr.	Inhalt der Akten	Band Laufzeit		Hinweise
[3]				
1	Unterhaltung der Seitendämme am A-Fluss	3/80- [4]	3	
2	Uferbepflanzung am A-Fluss	3/80-	2	s. auch 9 [5]
3	Unterhaltung von Vorfluterstrecken im Bezirk des Wasser- und Bodenverbandes X-Dorf	6/80-		s. auch 213.2/24 [5]
4	Bau von Wildtierbuchten in den Spundwandstrecken des B-Flusses	6/80- 10/81		Altablage[6]
5	Beschaffen von Wasserbausteinen 1. Nicht berücksichtigte Angebote[7]	7/80 9/80	2	
6	Fahrwasserinspektion A-Fluss	2/81		
~~7~~	~~Unterhaltung des Ersatzübergangs A-Dorf B-Stadt~~ [8]	4/81		jetzt 231.2-Anl/27
8	Fahrrinnenvertiefung A-Fluss von km 12,0 bis km 18,5	5/82-2/83		Altablage[6]
9	Naturschutz und Landschaftspflege bei Uferunterhaltungsmaßnahmen	7/82-		s. auch 2 [5]
-	Grundsätze des Umweltschutzes[5]	-		211.2/18
10	Inspektion der Liege- und Ladestelle B-Dorf	6/83-		

Erläuterungen:

[1] Ableitung zur weiteren Gliederung der Betreffseinheit 231.2
[2] Beim Wechsel eines Bearbeiters ist die alte Eintragung lesbar zu streichen.
[3] Freiraum für evtl. später anzulegende Sammelsachakte (Ordn.Nr. 0)
[4] Ist die Akte noch nicht abgeschlossen, ist nur der Beginn der Laufzeit einzutragen. Bei längeren Laufzeiten der einzelnen Bände genügen Jahresangaben. Entstehen mehrere Bände, ist die Bandnummer des jüngsten Bandes in Bleistift anzugeben. Die einzelnen Bände mit ihren Laufzeiten sind auf der Rückseite nachzuweisen.
[5] Hinweise auf verwandte Akten
[6] Für abgegebene Akten ist die Nummer des Aussonderungsverzeichnisses oder des Archivfindbuches (Archiv-Nr.) anzugeben.
[7] Entstehen weitere Sondersachakten und ist kein Platz auf der Vorderseite, sind sie auf der Rückseite nachzuweisen (in der Hinweisspalte vermerken).
[8] Erhält eine Akte ein anderes Aktenzeichen, ist die alte Eintragung lesbar zu streichen. Die alte Ordnungsnummer wird vorläufig nicht mehr belegt.



Zu 1.: Bd. 1 = 3/80 bis 12/81 Rückseite
Bd. 2 = 1/82 bis 7/84
Bd. 3 = 8/84 bis

Zu 2.: Bd. 1 = 3/80 bis 12/84
Bd. 2 = 1/85 bis

Zu 1.: Bd. 1 = 7/80 bis 9/84
Bd. 2 = 10/80 bis

Abb. 10: Muster eines Aktenverzeichnisses

Bei der Aufstellung eines Aktenverzeichnisses werden die Band-Nummer und die Laufzeit leicht vergessen. Für das Bereitstellen und Aussondern sind jedoch diese Angaben notwendig. Wichtig ist auch ein sorgfältiger Nachweis des Verbleibs einer Akte, die sich nicht mehr unter dem Aktenzeichen im Aktenbestand befindet, etwa weil sie ein anderes Aktenzeichen erhalten hat oder an die Altregistratur bzw. an eine andere Stelle abgegeben wurde.

Den Anfang der Auflistung zu jeder (abgeleiteten) Betreffseinheit bildet die Sammelsachakte. Ihr folgen die Einzelsachakten mit ihren jeweils zugeordneten Sondersachakten. Möglich ist zusätzlich der Nachweis des vorübergehenden Verbleibs in der Behörde; doch empfiehlt sich für den Verbleibsnachweis meist ein eigenes Hilfsmittel (insbesondere in Karteiform).

Ein Beispiel eines Aktenverzeichnisses (Ordnungskartei) enthält Abb. 10, Seite 59. Es handelt sich um ein Muster aus der für Mittel- und Unterbehörden geltenden Vorschrift zur Schriftgutverwaltung für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes. Das Beispiel macht eine Schwäche der Ordnungskartei (nicht jedoch der Aktenkartei) deutlich: Neu gebildete Bände und Sondersachakten sind in das Aktenverzeichnis nur mit Mühe in der Folge der Aktenordnung einzufügen.

Der Einsatz der IT, also die Umformung des Aktenverzeichnisses in eine spezielle Aktendatei, bringt der Schriftgutverwaltung deutliche Vorteile. Die Führung eines Aktenverzeichnisses alter Art – auch mit Hilfe der üblichen IT-gestützten Textverarbeitung – ist deshalb nur noch für kleinere Aktenbestände zu vertreten. So ist in der RegR von 2001 auch nur noch die Aktendatei genannt. Folgende Vorteile der Aktendatei sind besonders hervorzuheben:

- Das Aktenverzeichnis kann problemlos in der Folge der Aktenordnung ergänzt werden. Die Angaben auf der Rückseite des abgedruckten Beispiels sind also in die Vorderseite integriert.
- Alle aktenbezogenen sonstigen Hilfsmittel können einbezogen werden (Hinweisverzeichnis, Aktenverbleibskartei, Fristenkalender) und somit die Auskunftstätigkeit und Bereitstellung erleichtern.
- Auch das Verwalten und Aussondern der Altakten können integriert werden.
- Auch dem Bearbeiter steht in der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung stets ein aktuelles Aktenverzeichnis zur Verfügung; er kann stärker in das Ordnen und Bereitstellen einbezogen werden.

Durch die Aktendatei ist sicherzustellen, dass auch Schriftgut zu älteren Aktenzeichen problemlos gefunden wird. Der Nachweis des neuen Aktenzeichens einer umgebuchten Akte dürfte mindestens genau so leicht sein wie im konventionellen Aktenverzeichnis (vgl. die Akte Nr. 7 in der Abb. 10). Welche Mindestangaben eine Aktendatei enthalten muss, ist in der RegR, Anlage 4, beschrieben.

Zu beachten ist, dass sich viele Registrierelemente der Aktendatei nicht auf die Akte, sondern auf den einzelnen Band beziehen (z. B. Laufzeit und Verbleib). Der

Einsatz einer Aktendatei wird um so leichter, je mehr Aufmerksamkeit vor allem der Ordnung und Kennzeichnung der Akten gewidmet worden ist.

Für elektronische Akten bestehen grundsätzlich die gleichen Anforderungen an das Aktenverzeichnis. Bei hybrider Aktenführung ist allerdings ein Hinweis (eigenes Datenfeld) dafür erforderlich, welche Schriftgutteile in Papierform vorhanden sind. Falls zwischen Schriftstücken und Akten auch sogenannte Vorgänge zu führen sind, muss für diese ein eigener Nachweis eingerichtet werden.

4.5 Das inhaltsbezogene Erschließen: Das Hinweisverzeichnis und sein elektronischer Ersatz

Für das sachgerechte Zuordnen von Eingängen zu Sachakten sowie für das inhaltsbezogene Bereitstellen geeigneten Schriftguts für die Bearbeitung gibt es grundsätzlich zwei Suchstrategien:

- das sachsystematische Suchen über den Aktenplan und das Aktenverzeichnis,
- die alphabetische Suche über Sachwörter, die entweder den Inhaltsangaben der beiden Hilfsmittel der Aktenordnung entnommen (Stichwörter) oder zusätzlich gebildet worden sind (Schlagwörter).

Für die alphabetische Suche wurde in der konventionellen Schriftgutverwaltung das Hinweisverzeichnis als drittes wichtiges Hilfsmittel für das Ordnen und Bereitstellen von Akten verwendet, das mit dem Einsatz der IT Teil der Aktendatei geworden ist und ggf. auch schriftstückbezogene Angaben einbeziehen kann. Durch die Möglichkeit der automatischen Volltext-Suche kann das Stichwort das Schlagwort verdrängen, dessen Bildung sich einer Automatik entzieht, also zusätzliches menschliches Denken voraussetzt.

Von den beiden Suchstrategien ist das sachsystematische Ermitteln sicherlich anspruchsvoller. Es führt jedoch i. d. R. zu einem besseren Ergebnis, weil es nicht von der Zeitgebundenheit von Suchbegriffen abhängt. Allerdings setzt es ein genaues Ordnen voraus. Das alphabetische Suchen kann schnell zu einem Ergebnis führen, ohne dass eine Vollständigkeit garantiert ist. Gerade eine Suche nach älteren Unterlagen kann wegen der fehlenden Kenntnis der richtigen Begriffe ins Leere führen. Beispiel: Der Sachbegriff „Umweltschutz“ würde bei der Recherche nach Unterlagen bis Ende der 60er Jahre zu einem negativen Ergebnis führen.

Seit der Büroreform hat das Hinweisverzeichnis eine recht unterschiedliche Anwendung und Bewertung erfahren. War es vor der Büroreform ein geradezu perfektes alphabetisches Register (Index) zum Geschäftstagebuch, also vor allem schriftstückbezogen geführt, wurde der Sinn eines solchen Hilfsmittels mit der Einführung des modernen Aktenplans bestritten. Man meinte, über die sachsystematische Aktenordnung alles finden zu können. Doch führte nun der Registra-

tor sein Hinweisverzeichnis als sogenannten „Faulen Knecht“ und in ungeregelter Form weiter, weil er beim Zuordnen und Bereitstellen erkannte, dass darauf nicht verzichtet werden konnte. Die IT macht es nun möglich, die vor der Büroreform bestehende Perfektion des Indexierens wieder aufzugreifen.

Die Notwendigkeit eines Hinweisverzeichnisses in der konventionellen Schriftgutverwaltung kann nicht bestritten werden, mag es auch über den Umfang des Registrierens unterschiedliche Auffassungen geben. So gibt es in jeder Behörde Tätigkeiten, die zusätzlich zu den originären Aufgaben auszuführen sind (aber im Aktenplan nicht zuzuordnen sind). Auch kann nicht jeder Aufgabenwandel sofort richtig umgesetzt werden.

Einen Hinweis auf die Notwendigkeit des Registrierens im Hinweisverzeichnis gibt die Schwierigkeit des Zuordnens von Eingängen: Sind sie nur schwer zuzuordnen, bedeutet dies, dass der Sachverhalt später über den Aktenplan und das Aktenverzeichnis nicht oder nur mühsam gefunden werden kann. Hier gilt es nun, das spätere Bereitstellen durch entsprechendes Registrieren im Hinweisverzeichnis (Sachwort und Aktenzeichen) zu ermöglichen.

Auch sollte an den Vertreter gedacht werden und deswegen der Umfang des Registrierens nicht zu eng gezogen werden. Wird aber zu viel notiert, entsteht bald ein „Urwald“ von Nachweisen, und es wird das sachsystematische Ordnen (und Suchen) vernachlässigt. Der Aufwand des konventionellen Registrierens wird jedoch nicht zu einer Perfektion der Sachwortbildung führen.

Verwiesen werden sollte auf Sachverhalte in Akten (nur in Ausnahmefällen auf Schriftstücke), die durch die Inhaltsangabe nicht abgedeckt sind und derentwegen sich eine Änderung der Inhaltsangabe auch nicht lohnt. Natürlich können bei Bedarf auch vorgefundene nichtamtliche Bezeichnungen und Abkürzungen registriert werden, wenn sie auch dem Vertreter das Finden erleichtern können. Bei der Auswahl wird leicht der Fehler gemacht, auch Begriffe ohne besonderen Suchwert (z. B. Entwurf, Vorbereitung) als Suchwort zu benutzen, statt allein den sinntragenden, entscheidenden Begriff zu verwenden.

Wie das Aktenverzeichnis ist auch das Hinweisverzeichnis für jeden Aktenbestand zu führen. Werden die Akten referatsbezogen geführt, sollte auch das Hinweisverzeichnis entsprechend verwendet werden.

Beim Einsatz der IT besteht die große Gefahr, dass die automatische Volltext-Recherche die alphabetische Suche nach Stichwörtern erheblich begünstigt, deshalb zu einer starken Vernachlässigung des sachsystematischen Suchwegs führt und auch der ergänzenden Schlagwortbildung wegen des zusätzlichen Denkaufwands keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Der Irrglaube, dass mit Hilfe der IT das rasche und sichere Finden in jeder Hinsicht optimiert wird, kann

auch dazu führen, dass dann auch nicht mehr sorgfältig differenzierte Sachakten gebildet und registriert werden. Erst die wachsenden Probleme des Findens geeigneter Unterlagen (ohne Informationsballast) werden dann zur Erkenntnis führen, dass die Grundlagen der eigenen Schriftgutverwaltung brüchig geworden sind.

4.6 Aktenordnung und Behördenaufbau

Während der Aktenplan für die gesamte Behörde gilt (als Gesamtaktenplan oder sogar Einheitsaktenplan), brauchen die Akten nicht für die ganze Behörde geführt zu werden: Es ist auch möglich, sie für eine Abteilung, ein Referat oder gar für jeden Bearbeiter zu bilden. Im ersten Fall gibt es nur einen Aktenbestand in der Behörde, im zweiten Fall mehrere (z. B. abteilungsbezogene) Aktenbestände.

Nur bei einer bearbeiterbezogenen Aktenführung (Bearbeiterablage) besteht eine Verknüpfung zwischen Aktenführung und Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung. Im Falle der Registratur braucht deren Aufbauorganisation nicht mit der Bildung von Aktenbeständen übereinzustimmen. So können bei zentraler Aktenordnung trotzdem mehrere Registraturgruppen (vgl. Abschnitt 8.4) bestehen.

Die Entscheidung, ob die Akten für die gesamte Behörde (zentral) oder für einen Behördenteil (hier vereinfacht: dezentral) zu führen sind, hat Auswirkungen auf die Schriftgutverwaltung und die Bearbeitung. So bietet das behördenbezogene, also zentrale Ordnen (eine Behörde = ein Aktenbestand) folgende Vorteile:

- Unempfindlichkeit gegenüber Veränderungen der behördlichen Aufbauorganisation;
- leichterer Rückgriff nach einem längeren Zeitraum, weil nicht bekannt sein muss, wer für eine bestimmte Aufgabe zuständig war;
- geringerer Schriftgutzuwachs, weil auch alle behördeninternen Beteiligungen in komprimierter Form in die Akten einfließen;
- inhaltliche Vollständigkeit der einzelnen Akte (alle Bearbeitungsaspekte finden ihren Niederschlag).

Demgegenüber bietet das dezentrale Ordnen (eine Behörde = mehrere Aktenbestände) folgende Vorteile:

- kleinere Aktenbestände = leichteres Ordnen;
- gleichzeitiges Bearbeiten möglich, weil jede Organisationseinheit „ihre“ Akten besitzt;
- besseres und bearbeitungsbezogenes Schriftgutverwalten (So ist in der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung einem Bearbeiter im Regelfall nur ein bestimmter Registrator zugeordnet, und ein Bearbeiter hat nur ein Aktenverzeichnis „seiner“ Akten).

Welcher Organisationsbezug gewählt wird, hängt nicht zuletzt davon ab, auf welche Vorteile die Behörde besonderen Wert legt. So gilt für die Justizbehörden das Prinzip der zentralen Aktenordnung für die so genannten Generalakten, weil eine möglichst große inhaltliche Vollständigkeit der Akten angestrebt wird.

Allgemein kann nur gesagt werden, dass sich eine zentrale Aktenordnung für kleine Behörden empfiehlt und solche, die eine stark instabile Aufbauorganisation besitzen (z. B. in der ersten Zeit nach der Errichtung). Für eine große Behörde, die überdies nicht räumlich konzentriert untergebracht ist, stellt die dezentrale Aktenordnung die einzige praktikable Lösung dar.

4.7 Aktenordnung und Geschäftsgang

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist die Festlegung, wann zu ordnen und die Ordnungsentscheidung zu registrieren ist.

Es leuchtet ein, dass, nachdem die Eingangstelle die bearbeitende Organisationseinheit festgestellt hat, auch gleich das Aktenzeichen möglichst dauerhaft bestimmt und bei Neubildung einer Akte auch deren Inhaltsangabe festgelegt werden sollte: Die Ordnungsentscheidung sollte also vor der Bearbeitung gefällt werden. In vielen Fällen wird dies möglich sein, mögen auch bei dieser oder jener Entscheidung noch Unsicherheit und Zweifel über die Richtigkeit bestehen.

In manchen Fällen wird wegen sachlicher Unklarheit und Ungewissheit die Ordnungsentscheidung erst während der Bearbeitung getroffen werden können. Ein Aktenzeichen muss spätestens dann vergeben werden, wenn der Eingang zur Stellungnahme an andere Stellen in der Behörde geht. Oder, falls keine Beteiligung notwendig ist, ein „Ausgang“, also ein Antwortschreiben an eine externe Stelle vorbereitet wird. Vollzieht sich die Bearbeitung in mehreren, durch Wiedervorlagetermine markierten Schritten, sollten die Ordnung und die Registrierung im Zusammenhang mit neuen Eingängen geprüft und gegebenenfalls geändert werden: Die Bildung und inhaltliche Bezeichnung der Einzelsachakte sind zu überprüfen und bei Bedarf Sondersachakten zu bilden. Zur Bearbeitung gehört auch die Entscheidung, ob ein Eingang überhaupt zu einer Akte genommen, etwa nur als Weglegesache oder gar „Papierkorbsache“ behandelt werden soll.

Es ist ein leider verbreiteter Irrtum, dass nach der (abschließenden) Bearbeitung nicht mehr geordnet, sondern nur noch abgelegt zu werden braucht. Der Registrator, der von dem Bearbeiter das gesamte umfangreiche und ungeordnete Schriftgut erhält, das dieser während der langen Bearbeitung bei sich „gehortet“ hat, mag seine Aufgabe nur noch darin sehen, die Schriftstücke in Schriftgutbehältern (= Bänden) in zeitlicher Folge abzulegen und die Behälter zu beschriften. Der Registrator wird sich bald wundern, wenn die Aussonderung von Akten so schwierig ist. Der Bearbeiter wird verblüfft und verärgert sein, wenn er bei der

Benutzung von Unterlagen zu einer Spezialfrage die gesamte Bandserie erhält und selbst darin suchen muss, nur weil keine Sondersachakten gebildet wurden.

Damit soll nicht gesagt werden, dass in jedem Fall nach Abschluss der Bearbeitung „nachgeordnet“ werden sollte. Vor allem wenn auf Akten über längere Zeiträume zurückgegriffen werden muss (z. B. umfangreiches ministerielles Schriftgut über eine Rechtsvorschrift, für die das Ministerium die Federführung besitzt) und möglichst frühzeitig auszusondern ist, sollte nach der Bearbeitung noch einmal die Ordnung überprüft und gegebenenfalls verbessert werden. Das Ordnen von Schriftgut und das Registrieren dieser Ordnung sind also Aufgaben, die im Ablauf des Schriftgutverwaltens und Bearbeitens mehrfach wahrzunehmen sind (vgl. auch Abschnitt 8.5).

4.8 Organisatorische Folgerungen

Vom guten Ordnen und Registrieren der Akten hängt in der Schriftgutverwaltung alles ab: das Bereitstellen, das Aussondern und die dauerhafte Wirksamkeit des Schriftgutverwaltens. So nimmt das Registrieren von Schriftstücken zu, wenn die Akten schlecht gebildet sind und das Aktenverzeichnis nicht sauber geführt wird.

Folgende wichtige Grundsätze sind deshalb zu beachten:

- Schriftstücke sind bearbeitungs- und schriftgutverwaltungsgerecht zu Einzelsachakten oder Fallakten, zu Sammelsachakten und Sondersachakten (abgeleiteten Einzelsachakten) zu bilden.
- Akten sollen nach Anfall gebildet, nicht als Leerpositionen „geplant“ werden.
- Jede Akte hat ein eigenes vollständiges und zweckmäßiges Aktenzeichen zu erhalten.
- Die Aktenzeichen aufgelöster oder gelöschter Akten sind in der Regel nicht mehr neu zu vergeben.
- Dem Versuch, unterhalb der Betreffseinheit den Aktenplan weiter systematisch zu gliedern, sollte nicht nachgegeben werden.
- Große Serien von Fallakten sind außerhalb des Aktenplans zu führen.
- Akten sind ausnahmslos im Aktenverzeichnis zu registrieren. Dabei ist zu beachten, dass alle notwendigen Angaben (z. B. auch Bandzahl, Laufzeit) erfasst werden.
- Eine zusätzliche inhaltliche Erschließung im Hinweisverzeichnis bzw. in der Aktendatei ist mit Bedacht vorzunehmen.
- Auch bei einem Einsatz der IT soll weiterhin nur der Schriftgutverwalter letztlich entscheiden, ob eine Akte gebildet wird, welches Kennzeichen und welche Inhaltsangabe sie zweckmäßigerweise erhalten soll.
- Bei der organisatorischen Festlegung der Aktenordnung einer Behörde ist grundlegend zu entscheiden, ob das Schriftgut der Behörde in einem Aktenbestand oder in mehreren Aktenbeständen zu führen ist.

- Ordnen und Registrieren sind – auch bezogen auf eine einzelne Akte – ein ständiger Prozess, der die Bearbeitung begleitet. Vor, während und nach der Bearbeitung ist zur Erleichterung des späteren Zuordnens von Eingängen, Bereitstellens und Aussonderns immer wieder die richtige Zuordnung zu prüfen und mit der Inhaltsangabe der Akte zu vergleichen.
- Eine enge Zusammenarbeit zwischen Schriftgutverwalter und Bearbeiter verbessert die Ordnung des Schriftguts und – nicht selten – die Bearbeitung und deren Ergebnis.

5 Registrieren von Schriftstücken

5.1 Einführung

Am Anfang des Bearbeitens und Schriftgutverwaltens steht das einzelne Schriftstück, etwa als Schreiben oder als Vermerk. Während sich das Interesse des Bearbeiters auf die fachliche Bearbeitung eines Schriftstücks konzentriert, muss der Schriftgutverwalter entscheiden, ob und ggf. wie das Schriftstück entsprechend dem in der Behörde bestehenden Ordnungs- und Registriersystems der Schriftgutverwaltung zu erfassen ist.

Die Frage nach dem Umfang des Registrierens von Schriftstücken hat die Schriftgutverwaltung im Laufe der Zeit unterschiedlich beantwortet.

Vor der Büroreform galt dem Schriftstück das besondere Registrier-Interesse. Das (Geschäfts-)Tagebuch erzwang eine fast perfekte Erfassung der Eingänge und Ausgänge und einen entsprechenden Verbleibsnachweis. Durch das sorgfältige Führen umfangreicher, großformatiger Indizes vermochte die Registratur schriftstückbezogene Anfragen aus der Bearbeitung problemlos zu beantworten. Solange noch wenig Schriftgut anfiel, wurde das umfassende Registrieren noch nicht als Belastung empfunden.

Schon vor dem Ersten Weltkrieg führte nicht zuletzt die spürbare Zunahme des Schriftguts zu der Forderung, die Schriftgutverwaltung einfacher und billiger zu gestalten. Radikale Vertreter der Büroreform forderten nicht nur die uneingeschränkte Einführung der Bearbeiterablage, sondern auch die Abschaffung des Tagebuchs und die Verwendung des systematischen Aktenverzeichnisses; nach ihrer Auffassung konnte auf das Registrieren von Schriftgut völlig verzichtet werden. So weit konnten und wollten die Reichsministerien jedoch nicht gehen. Die Registraturordnung zur GGO I von 1926 empfahl zwar Vereinfachungen und sah Eintragungsgrundsätze vor, durch die eine Verringerung des Registrieraufwands erreicht werden sollte. Da sie aber das Tagebuch zuließ, bestand weiterhin die Möglichkeit des umfangreichen Registrierens.

Die für die Bundesministerien bis 1995 geltende RegA zur GGO I von 1958 enthielt überarbeitete Eintragungsgrundsätze, die ein Beschränken der Eintragungen auf ein Mindestmaß forderten. In der Praxis konnte diese Empfehlung kaum die gewünschte Wirkung zeitigen, solange das Tagebuch als Registriermittel zugelassen war. Der Registrator nutzte den Ermessenspielraum so, dass er im Zweifel lieber mehr registrierte, um eine Suchanfrage sofort beantworten zu können. In der RegR zur GGO I von 1995 wurde die Forderung der Beschränkung des Registrierens auf das Notwendige wiederholt, jedoch nach Abschaffung des Tagebuchs auch empfohlen, einen längerfristigen Nachweis nur aktenbezogen, vor allem in der Aktendatei zu führen.

Die RegR von 2001 übernimmt die Bestimmung aus der RegR von 1995; sie lautet jetzt (§ 7 Abs. 2): „Das Registrieren ist bei Dokumenten in papiergebundener Form auf das Notwendige zu beschränken“. Da diese RegR auch das Verwalten digitalen Schriftguts einbezieht, ist aus dieser Formulierung zu folgern, dass elektronische Schriftstücke ohne Einschränkung registriert werden sollen, wobei nicht-aktenwürdige Unterlagen ausgeklammert bleiben können.

Die isolierte Betrachtung des einzelnen Schriftstücks hat zur Folge, dass die Vorteile des mehrstufigen Ordnungs- und Registriersystems der Schriftgutverwaltung übersehen werden können. In einer modernen Schriftgutverwaltung, die Papier-Schriftgut führt, wird nämlich das Schriftstück beim Registrieren gleich der nächsten Ordnungsstufe, der Ebene der (Sach) Akten, zugeordnet. Diese wiederum unterliegt der Ordnung des Aktenplans. Aktenplan, Akte und Schriftstück bilden die drei miteinander verbundenen Ordnungsebenen der Schriftgutverwaltung. Bei der Verwaltung elektronischer Akten kann als Ordnungsebene unter der Akte noch der Vorgang hinzukommen. Bei der Frage, ob und wie Schriftstücke zu registrieren sind, muss dieser Ordnungszusammenhang berücksichtigt werden. Ordnen ist wichtiger als Registrieren.

Nicht übersehen werden sollte, dass der Bearbeiter bereits beim Erstellen eines Schriftstücks den Registrieraufwand beeinflusst. Negiert er Sach- und Ordnungszusammenhänge, indem er etwa ein Antwortschreiben ohne fachlich zwingenden Grund inhaltlich erweitert und mit anderen Sachbereichen verknüpft, muss der Schriftgutverwalter mehr registrieren, wenn er später etwas wiederfinden will.

5.2 Zwecke des Registrierens von Schriftstücken

Schriftstücke können aus den verschiedenen Gründen und zu unterschiedlichen Zwecken registriert werden. § 18 der RegA zur GGO I sprach vereinfacht von Sicherungs- und Ordnungsgründen. Im Einzelnen sind folgende Zwecke zu nennen:

Nachweis des Eingangs
Ein Eingangsnachweis setzt voraus, dass das Schriftstück über die Registrierstelle geleitet worden ist. Dies kann bereits eine Schwachstelle sein. Erhält der Bearbeiter ein Schreiben unmittelbar und leitet er es nicht zur Registrierung weiter, kann ein Nachweis nicht erbracht werden. Durch die elektronische Post besteht ohnehin die Gefahr der Aushöhlung des Grundsatzes des (auch frühzeitigen) Eingangsregistrierens. Der Eingangsnachweis allein besitzt nur einen begrenzten Wert; er beantwortet noch nicht die für den Bearbeiter wichtigere Frage, wo sich ein bestimmtes Schriftstück befindet. Aus besonderen Gründen, die nicht im Schriftgutverwalten liegen, kann der Nachweis bestimmter Schriftstücke durchaus notwendig sein; dies muss jede Behörde für sich entscheiden.

Nachweis des Verbleibs
Der Nachweis des Verbleibs schließt den Eingangsnachweis ein. Nachgewiesen werden kann der Verbleib eines Schriftstücks innerhalb der Behörde (Bearbeiter, Organisationseinheit) oder außerhalb von ihr (z. B. infolge von Abgabe oder Mitzeichnung). Auch hier hängt die Zuverlässigkeit des Nachweises vom Bearbeiter ab: Wird die Registratur über die Weitergabe des Schriftstücks nicht unterrichtet, wird diese keine zutreffenden Angaben machen können. Ist das Schriftstück einer Akte zugeordnet, reicht ein Verbleibsnachweis der Akte aus.

Der frühere zeit- und arbeitsaufwendige genaue Nachweis wird inzwischen kaum noch praktiziert. So wird der Regellauf nicht mehr im Einzelnen nachgewiesen; dies bestimmte etwa § 19 RegA zur GGO I. Besteht innerhalb der Behörde eine intensive, nicht im festen Rahmen verlaufende Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationseinheiten, kann ein Registrieren der Schriftstücke (statt der Akten) und deren Verbleibsnachweis im Einzelnen sinnvoll sein.

Erleichtern des (Zu-)Ordnens
Bei der Vergabe des Aktenzeichens kann zumindest in einzelnen Fällen (z. B. bei Nachgängen) der Nachweis von Eingängen von Nutzen sein. Werden Eingänge aktenbezogen und detailliert erfasst, kann ein Überblick über die Schriftstücke einer Akte das Zuordnen insgesamt erleichtern.

Erleichtern des Bereitstellens
Hier zeigt sich besonders deutlich die Unterstützungsaufgabe der Schriftgutverwaltung für die Bearbeitung. Zu unterscheiden sind Suchanfragen mit formalen und sachbezogenen Angaben. Das Registrieren nach formalen Merkmalen ist verhältnismäßig einfach. Der Name des Einsenders und das Ausstellungsdatum zählen zu den bekanntesten formalen Merkmalen. Schwieriger ist das Registrieren nach sachbezogenen, also inhaltlichen Merkmalen, weil die Auswahlmöglichkeiten erheblich größer sind und das Sucherfordernis schwer abzuschätzen ist. Ein zu geringer Registrieraufwand führt zu einem unbefriedigenden Suchergebnis, zu umfangreiches Registrieren zu einem „Informationsdschungel“, der nicht mehr überblickt und damit voll genutzt werden kann. Eine Registrierbeschränkung ergibt sich aus der Verknüpfung des Schriftstücks mit der Sachakte oder ggf. dem Vorgang.

Kontrolle der Vollständigkeit der Bearbeitung
Die Erledigungskontrolle der Schriftgutverwaltung gegenüber dem Bearbeiter ist mit Hilfe des Tagebuchs leicht durchzuführen, bietet jedoch dem säumigen Bearbeiter manche Schlupflöcher. Dieses Überwachungs-mittel belastet das Verhältnis der Registratur zum Bearbeiter. Das Führen der so genannten Restliste wurde deshalb bereits vor rund 30 Jahren in der RegA zur GGO I in eine Kannbestimmung umgewandelt und in die RegR von 1995 nicht mehr aufgenommen.

Die Beschreibung der Registrierzwecke macht deutlich, dass es wegen der unterschiedlichen Anforderungen in einer Behörde kein einheitliches Registriermodell geben kann. Die Anforderungen können sowohl aus der Schriftgutverwaltung selbst als auch aus der Bearbeitung abgeleitet werden. Grundsätzlich sind jedoch Aufwand und Nutzen des Registrierens gegeneinander abzuwägen.

5.3 Konventionelle Hilfsmittel und Verfahren

Die behördliche Schriftgutverwaltung hat im Laufe ihrer Geschichte zahlreiche Hilfsmittel entwickelt, die sich auf wenige Grundformen zurückführen lassen. Je nach dem Zweck des Registrierens sind sie unterschiedlich, nicht selten dienen sie mehreren Zwecken. Die folgende Skizzierung der herkömmlichen Hilfsmittel, also ohne IT-Einsatz, soll dem Verständnis und Problembewusstsein des Schriftstückregistrierens dienen.

Zu den bekannten Hilfsmitteln zählt das bereits erwähnte Geschäftstagebuch (kurz Tagebuch). Da es nach dem Ordnungsmerkmal des Eingangsdatums (nicht Ausstellungsdatums) der Schriftstücke aufgebaut ist, eignet es sich nur wenig für Suchanfragen aus der Bearbeitung. Zum Wesen des Tagebuchs gehört ein Erfassen möglichst vieler Schriftstücke, wenn auch der Umfang der zu registrierenden Merkmale unterschiedlich sein mag.

Die Büroreform entwickelte mit der „Ordnungskarte“ eine Alternative zum Tagebuch. Hierdurch bleibt ein gewisser Zwang zum Registrieren möglichst aller Schriftstücke bestehen, auch wird in der Reihenfolge des Eingangs registriert, jedoch zunächst nach der Betreffseinheit des Aktenplans. Die erste Ordnungsstufe der Schriftgutverwaltung wird also in das Registrieren einbezogen. Die bis 1995 geltende RegA zur GGO I benutzte für dieses Hilfsmittel die Bezeichnung „Ordnungskartei“, die jedoch wegen der begrifflichen Übereinstimmung mit der Ordnungskartei als einer Form des Aktenverzeichnisses wenig geeignet ist. Eindeutig wäre betreffseinheitbezogenes Tagebuch (oder Schriftstückverzeichnis). Ein solches Schriftstückverzeichnis kann geführt werden, wenn die Bearbeitung den genauen Nachweis von Schriftstücken erfordert oder kein fester und begrenzter Bearbeitungsablauf besteht.

Werden die Eingänge unmittelbar den Akten zugeordnet und zweckmäßigerweise im Verbund mit ihnen registriert, sprechen die „Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung“ von der Aktenkartei (je Akte eine Karte) oder Ordnungskartei (je Betreffseinheit des Aktenplans eine Karte). Nur die Aktenkartei eignet sich für das vollständige Erfassen von Schriftstücken. Der sachliche Ordnungsrahmen der Akten ermöglicht jedoch ein erhebliches Einschränken des Registrierens oder ein nur vorübergehendes Erfassen. So braucht nur das letzte oder das noch nicht mit der Akte verbundene Schriftstück registriert zu werden; der Verbleibsnachweis kann nach der Ablage wieder gelöscht werden. Dieses Verfahren setzt eine siche-

re Zuordnung zur Akte voraus. Ist das nicht gleich möglich, muss eine andere Ordnungsstufe gewählt werden.

Die übrigen Hilfsmittel sind nach einem sachordnungsfremden, nämlich formalen Merkmal aufgebaut:

- das Einsenderverzeichnis nach dem Merkmal „Name des Einsenders“;
- das Eingangsbuch nach dem Merkmal des Ausstellungsdatums; es stellt eine Alternative zum Einsenderverzeichnis dar;
- die Mitzeichnungsliste nach dem Tag des Eingangs in der Registrierstelle (wie das Tagebuch).

Liegt eine gute Sachaktenordnung vor, besteht im Allgemeinen kaum Bedarf, einzelne Schriftstücke sachbezogen in einem schriftstückbezogenen Hinweisverzeichnis zu registrieren, vielmehr reichen dann aktenbezogene Hinweise aus. Ein Schriftstück ist nur dann ausnahmsweise im aktenbezogenen Hinweisverzeichnis (vgl. Abschnitt 4.5) nachzuweisen, wenn es durch die Inhaltsangabe der Akte nicht abgedeckt ist (die Inhaltsangabe soll nicht erweitert werden) und wenn wegen des speziellen Sachverhalts mit einer späteren (dringenden) Nachfrage gerechnet werden muss.

Ein früher häufig geführtes Akten-Inhaltsverzeichnis erübrigt sich durch eine differenzierte Aktenordnung und -registrierung.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass durch konsequentes Bilden und Registrieren von Sachakten das Schriftstückerfassen erheblich eingeschränkt werden kann. Suchanfragen aus der Bearbeitung können auf einen Sachverhalt reduziert werden, der dann ein sachbezogenes Suchen und Finden unter den Sachakten ermöglicht. Bequemer ist es für den Schriftgutverwalter aber, eine formale Angabe des Bearbeiters nicht erst in eine sachbezogene umsetzen zu müssen. Deswegen ist die Einsenderkartei weit verbreitet. Doch auch auf sie kann verzichtet werden, wenn etwa die Bearbeitung von Bürgeranfragen in der Behörde zentralisiert ist oder nur mit wenigen Stellen korrespondiert wird.

Soweit Schriftstücke registriert werden müssen, sollte man sich auf das Notwendige beschränken. Ausgänge und internes Schriftwerk sollten hierbei nicht erfasst werden. Außerhalb des Hinweisverzeichnisses reicht das eigene Aktenzeichen oder Geschäftszeichen zur inhaltlichen Kennzeichnung eines Eingangs aus. Auf die Inhaltsangabe kann verzichtet werden.

Allerdings lassen sich die Schwächen herkömmlicher Registrierverfahren nicht übersehen:

- Jedes Hilfsmittel ist nur nach einem Merkmal aufgebaut. Soll auch nach einem weiteren Merkmal gesucht werden, muss erneut und damit mehrfach registriert werden.

- Das manuelle Sortieren von Karteikarten ist fehleranfällig. Wird nur vereinfacht geordnet (z. B. pro Buchstabe nur eine Karteikarte), muss dafür länger gesucht werden.
- Ein zentrales Nachweisen ist in einer großen Behörde mit konventionellen Mitteln in der erforderlichen Zeit nicht zu bewältigen. Der Verbleib des Schreibens eines bestimmten Einsenders kann dann nur durch eine Rundfrage bei allen Schriftgutverwaltern festgestellt werden.
- Eine notwendige tiefere inhaltliche Erschließung ist aufwändig und nur umständlich durchzuführen.

5.4 IT-Einsatz

Mit dem Einsatz der IT für die Verwaltung von Papier-Schriftgut können Schwächen herkömmlicher Registriertechnik vermieden werden. Der Einsatz der IT kann aber dazu verleiten, möglichst viele Schriftstücke und viele Angaben zu erfassen, um jede Suchanfrage sofort scheinbar mühelos beantworten zu können. Dabei darf nicht übersehen werden, dass das Erfassen vieler Daten Arbeitskapazität beansprucht, ohne dass alle erfassten Daten benötigt werden. Der Registrierumfang ist daher im Hinblick auf den Nutzen für die Bearbeitung besonders zu prüfen; vor allem gilt dies für eine inhaltliche Erschließung auf der Ebene der Schriftstücke.

Mit Recht empfahlen die bereits 1987 erschienenen „Hinweise zur Unterstützung der Schriftgutverwaltung durch Informationstechnik" des Bundesministeriums des Innern für den Regelfall eine Beschränkung des Registrierens von Schriftstücken. Erfasst werden sollten daher nur Eingänge nach folgenden vier Merkmalen:

- Ausstellungsdatum,
- Name des Einsenders,
- Geschäftszeichen des Einsenders,
- eigenes Geschäftszeichen, d. h. zuständige Organisationseinheit (aktenführende Stelle) und Aktenzeichen.

In Ausnahmefällen kann auch die inhaltliche Erschließung auf der Ebene der Schriftstücke in Betracht kommen. Dies gilt ebenso für Schriftgut aus der Wahrnehmung komplexer Aufgaben, wenn das Schriftgut über ein noch so sorgfältiges Bilden und inhaltliches Registrieren von Sachakten nicht ausreichend transparent gehalten werden kann.

Bei der Entscheidung, ob und in welchem Umfang Schriftstücke (Eingänge) inhaltlich erschlossen werden sollen, ist stets zu berücksichtigen, dass dadurch das differenzierte sach- und bearbeitungsgerechte Ordnen und zutreffende sachbezogene Registrieren von Sachakten nicht vernachlässigt werden dürfen. Außerdem ist zu beachten, dass ein sicherer sachbezogener Rückgriff auch langfristig nur über ein sachsystematisches Suchen, nicht über ein Suchen und Verknüpfen

allein alphabetisch gereihter Stich- und Schlagwörter, möglich ist. Diese Sachsystematik liefert der Aktenplan.

Wird die Papierakte durch die elektronische Akte ersetzt, müssen selbstverständlich für jedes Schriftstück („Dokument“)- wie auch für die Akte - die notwendigen Metadaten erfasst werden, abgesehen von völlig wertlosen und daher gleich zu löschenden Eingängen. Noch stärker als bei der IT-Verwaltung von Papierschriftgut besteht jedoch angesichts der bequemen Möglichkeit automatischen Indexierens und der Volltextrecherche die Gefahr, dass die Leistungsfähigkeit des sachbezogenen Erschließens und Findens überschätzt und das gewissenhafte und überlegte Bilden differenzierter Sachakten vernachlässigt wird. Der sachsystematische Zugriff über einen längeren Zeitraum würde dann beeinträchtigt werden.

6 Ablegen und Lagern von Schriftgut

6.1 Einführung[1]

Wer einmal bestimmte Akten oder Schriftstücke für eine dringende Bearbeitung wegen eines Ablagefehlers nicht rechtzeitig in Händen gehabt hat, weiß, wie wichtig das gewissenhafte und sorgfältige Ablegen ist. Ein Blick in die Werbeschriften der Büromittelfirmen erzeugt den Eindruck, das Ablegen sei die entscheidende Aufgabe der Schriftgutverwaltung und die Wahl des geeigneten Schriftgutbehälters sei für die Qualität und Wirtschaftlichkeit von zentraler Bedeutung. So mancher Verantwortliche einer behördlichen Schriftgutverwaltung meint, allein mit der Veränderung der Ablagetechnik die Schriftgutverwaltung entscheidend zu verbessern, und er stellt bald fest, dass die Veränderung nicht die erhoffte Wirkung zeitigt.

Beispiel: Die Umstellung vom Stehordner auf den Pendelhefter ist nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig das konsequente Bilden und Kennzeichnen von Einzelsachakten eingeführt wird. Wird dies nicht getan, müssen immer gleich mehrere Hefter benutzt werden. Werden Pendelordner benutzt, steigen die Ablagekosten unnötig, weil ein Pendelordner teurer ist als ein Stehordner.

An diesem Beispiel wird die Abhängigkeit des Ablegens vom Ordnen deutlich. Wer nur grob ordnet und kennzeichnet, sollte nicht „fein“ ablegen und umgekehrt. Über das Ordnen beeinflusst das Ablegen auch das Bereitstellen und Aussondern: Wenn Akten differenziert gebildet und registriert sowie in geeigneten Schriftgutbehältern abgelegt werden, können sie ohne Probleme bereitgestellt, vom Bearbeiter bequem benutzt und später leicht ausgesondert werden.

6.2 Voraussetzungen des Ablegens

Vor dem eigentlichen Ablegen müssen zwei vorbereitende Arbeiten durchgeführt werden:

- das Prüfen der Ablagereife;
- das ergänzende Ordnen und Registrieren.

Beim Prüfen der Ablagereife wird festgestellt, ob Verfügungen nach der Geschäftsordnung ausgeführt worden sind, also die Bearbeitung in formaler Hinsicht abgeschlossen ist. § 14 der RegR von 1995 führte die Prüfpunkte noch im Einzelnen auf. Von diesen Prüfpunkten werden in der RegR von 2001 nur noch das Prü-

---

[1] In diesem Abschnitt bezieht sich die Darstellung lediglich auf Papier-Schriftgut und sonstige konventionelle Unterlagen. Die eventuelle Überführung von Schriftgut, dessen Bearbeitung abgeschlossen ist, in ein anderes Medium zwecks längerfristiger Aufbewahrung wird im Abschnitt 7.6 behandelt.

fen und ggf. Einholen der Schlussverfügung genannt (§ 16 Abs. 1). Von den Verfügungen ist ohne Zweifel die Schlussverfügung am wichtigsten; die Anlage 1 zur RegR 2001 kennt folgende Arten: Zu den Akten (ZdA), Zum Vorgang (ZVg), Weglegen (Wgl), Wiedervorlage (Wv), Zur Sammlung (ZSg). Weiteres dazu im Abschnitt 8.5.

Von größter Bedeutung für die Schriftgutverwaltung ist das erneute Prüfen der Ordnung und deren Registrierung. Besonders bei einer kurzfristigen und intensiven Bearbeitung entstehen viele Schriftstücke, für deren zweckmäßige Ordnung während der Bearbeitung keine Zeit blieb. In solchen Fällen können im Nachhinein die Bildung und Registrierung der Einzelsachakte überprüft und ggf. Sondersachakten gebildet werden. In der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung kann der Registrator dabei auf Ordnungs- und Registriervorschläge des Bearbeiters zurückgreifen. Diese Ordnungsprüfung, die an das vorherige Ordnen vor oder während der Bearbeitung anschließt, ist deswegen so bedeutend, weil sie die Qualität der Aktenordnung maßgeblich beeinflusst. Ist nämlich erst einmal abgelegt, wird die Ordnung nur selten erneut geprüft und in größerem Umfang verbessert.

Ablageart / Schriftgutbehälter (Grundform)	liegend (übereinander)	lateral[2] Ordnerablage	stehend Sammlerablage	vertikal[2] stehend	lateral[2] hängend[4] (gängig: Pendelablage)	vertikal[3] hängend[4]
Aktendeckel (für ungeheftete Ablage	Aktendeckel					
Hefter (für geheftete Ablage)	Hefter (ggf. mit Falz; üblich Schnellhefter	Einhängehefter (z.B. als Ösenhefter oder Einhakhefter	Einstellhefter	Einstellhefter	lateraler Hängehefter (üblich auch: Pendelhefter)	vertikaler Hängehefter
Mappe (für ungeheftete Ablage)	Mappe, Einschlagmappe		Einstellmappe	Einstellmappe	laterale Hängemappe	vertikale Hängemappe
Ordner (für geheftete Ablage)		Stehordner (üblich auch kurz Ordner)			lateraler Hängeordner (üblich auch: Pendelordner)	vertikaler Hängeordner
Sammler (für ungeheftete Ablage, insb. von Einstellheftern und -mappen)			Stehsammler (üblich auch Sammler)	Stehsammler (üblich auch Sammler)	lateraler Hängesammler	vertikaler Hängesammler
Tasche (für ungeheftete Anlage)	Tasche				laterale Hängetasche	vertikale Hängetasche

Erläuterungen:
[1] Anschauliche Erläuterungen ablagetechnischer Begriffe enthält das BBB-Merkblatt M 10 „Terminologie der Schriftgutverwaltung“ von 1995.
[2] Die Schriftgutbehälter stehen bzw. hängen seitlich nebeneinander und werden beim Ablegen von vorn eingebracht.
[3] Die Schriftgutbehälter stehen bzw. hängen hintereinander und werden beim Ablegen von oben eingebracht
[4] Einige Ausführungen von Schriftgutbehältern können lateral und vertikal verwendet werden.

Abb. 11: Übersicht über die häufigsten Ablagearten und Schriftgutbehälter (insbes. nach DIN 821-3)

6.3 Gesichtspunkte des Ablegens

Da Akten nach Ordnungsgesichtspunkten, vor allem nach der Zweckmäßigkeit der Bearbeitung, gebildet werden, liegt es nahe, dass diese Ordnungseinheiten auch für den Rückgriff durch den Bearbeiter bei der Ablage erhalten bleiben. Jede Einzel-, Sonder- oder Sammelsachakte ist dabei in einem besonderen Schriftgutbehälter abzulegen und im Aktenbestand entsprechend aufzubewahren. Zusätzlich ist jeder Schriftgutbehälter in ausreichendem Umfang zu beschriften, insbesondere zu kennzeichnen.

Wichtig ist die Frage, ob die abzulegenden Schriftstücke geheftet werden sollen. Die Loseblattablage ist zwar wirtschaftlicher als die Heftung, aber meist für die Anforderungen in Behörden nicht sinnvoll. Akten müssen in der Regel längerfristig aufbewahrt werden, und die Verwaltungstätigkeit muss auch nach längerer Zeit noch nachvollziehbar sein - etwa von einem späteren Bearbeiter oder von einem Gericht. So sieht § 16 der RegR nur die Heftung vor. Die Benutzung ungehefteter Akten führt unweigerlich dazu, dass im Laufe der Zeit die Ordnung innerhalb der Akten gestört wird und Schriftstücke verloren gehen oder ohne Nachweis entnommen werden. Gerade in Bearbeiterablagen werden häufig Unterlagen herausgenommen, die die Zwischenschritte belegen. Wenn aber dadurch nur noch das Ergebnis aufbewahrt wird, können Entscheidungen nicht mehr ausreichend nachvollzogen werden; diese willkürliche Art der Verringerung von Schriftgut steht auch nicht im Einklang mit dem Bundesarchivgesetz. Die Loseblattablage ist lediglich geeignet für Handakten, in denen nur der neueste Stand nachgewiesen werden muss, und für kurzfristig aufzubewahrende Unterlagen (Weglegesachen).

Geringere Auswirkungen hat die Art der Ablage innerhalb eines Schriftgutbehälters. In Betracht kommen die Behörden- (oder Buch-)Ablage und die kaufmännische (oder Industrie-)Ablage. Die Frage, ob das jüngste Schriftstück stets oben liegen oder die Akte wie ein Buch gelesen werden soll, hängt vor allem von der Art der Bearbeitung ab. Ist innerhalb einer Akte häufig nicht nur der letzte Stand, sondern auch die Entwicklung einer Sache zu ermitteln, kann nur die Behördenablage in Betracht kommen. Die RegR schreibt daher mit Recht die Behördenablage vor, und zwar als Behördenheftung. Zumindest für die Ministerien dürfte die Buchablage in Form der Behördenheftung in Frage kommen. Wichtig ist, dass innerhalb einer Behörde, einer Registraturgruppe oder für eine Aktenart nur eine Ablageform zugelassen wird.

Auch bei der Ordnung der einzelnen Schriftstücke innerhalb einer Akte sollte an den späteren schnellen Rückgriff gedacht werden. Bei Einzel- und Sammelsachakten empfiehlt sich daher die strenge Ablage nach dem Ausstellungsdatum, wobei natürlich Anlagen stets hinter dem Bezugsschreiben liegen sollten. Falls die Verknüpfung von Eingang und zugehörigem Ausgang erforderlich ist, kann diese

durch Angabe des Ausstellungsdatums des Ausgangs auf dem Eingang problemlos hergestellt werden.

Für Sondersachakten (z. B. Materialsammlung oder eine Sammlung von Antworten auf ein Rundschreiben) kann auch eine andere Reihenfolge der Schriftstücke in Betracht kommen.

6.4 Schriftgutbehälter

Bei der Frage, wie geordnetes Schriftgut abzulegen ist, kann unterschieden werden zwischen der Ablageart (z. B. liegend) und der Art des Schriftgutbehälters (z. B. Ordner). In der Praxis wird beides verknüpft, wobei für eine Ablageform oft mehrere Arten von Schriftgutbehältern (z. B. Hefter, Ordner) nebeneinander verwendet werden können.

Einen Überblick über die verschiedenen Formen enthält DIN 821-3 „Schriftgutbehälter; Begriffe“ (Ausgabe 1991-03). Abb. 11 (Seite 75) gibt eine Übersicht über die am häufigsten verwendeten Schriftgutbehälter für die unterschiedlichen Ablagearten. Angesichts der Vielfalt der Möglichkeiten und Anforderungen können hier nur Hinweise gegeben werden.

Für eine Behörde sollte allein aus Gründen der Einheitlichkeit nicht grundsätzlich nur eine Ablageart und eine Form des Schriftgutbehälters festgelegt werden. Eine entscheidende Rolle spielen vielmehr praktische Gesichtspunkte des Rückgriffs und der Handlichkeit, die vor allem von der Art des Schriftguts abhängen. Die verschiedenen Anforderungen können deshalb unterschiedliche Ablage-Lösungen erfordern, die jedoch aufeinander abzustimmen sind. Da Aufgaben und damit Akten innerhalb einer Behörde wandern können, sollte zumindest für Einzelsachakten eine behörden-einheitliche Lösung gewählt werden, damit bei einem Wechsel von Akten zwischen aktenführenden Stellen nicht jedes Mal umgeheftet sowie neu beschriftet werden muss und eventuell sogar geeignete Ablagemöbel beschafft werden müssen.

Die liegende Ablage, die älteste Ablageart in der Schriftgutverwaltung, muss keinesfalls grundsätzlich abgelehnt werden. Sie kann für einzelne sperrige Unterlagen, insbesondere Anlagen, verwendet werden, die nicht zwingend in der Akte aufzubewahren sind und auch noch nicht vernichtet werden können. Diese Anlagen können fortlaufend nummeriert werden – in den Bezugsschriftstücken zu vermerken – und dann ohne einen eigenen Schriftgutbehälter gesondert kurzfristig aufbewahrt werden. Gesondert aufbewahrt werden sollten auch (Original-) Urkunden.

Für die Ablage der Einzelsachakte empfiehlt sich der Hefter wegen seiner Handlichkeit. Die Aufbewahrung dieser Hefter in Stehordnern mindert jedoch dessen Praktikabilität, weil ein unmittelbarer Zugriff auf die Einzelsachakte (= Hefter)

nicht möglich ist. Hier bietet sich vor allem der laterale Hängehefter (Pendelhefter) an; bei kleineren Aktenbeständen, insbesondere in Bearbeiterablagen, kann auch der vertikale Hängehefter in Betracht kommen.

Für Sondersachakten, die oft umfangreich werden, eignen sich Hefter und Ordner. Dabei können bei einer entsprechenden Zahl von Sondersachakten (z. B. umfangreiche Materialsammlungen) durchaus Stehordner für Sondersachakten sowie Pendelhefter für Einzelsachakten nebeneinander benutzt werden. Für Fallakten stellt sowohl der Stehsammler als auch der Einzelhefter eine praktikable und kostengünstige Ablageform dar.

6.5 Beschriften und Kennzeichnen des Schriftgutbehälters

Schriftgutbehälter für angelegte Akten werden beschriftet und insbesondere gekennzeichnet. Nur so können die Akten problemlos abgelegt, bereitgestellt und ausgesondert werden und eine Kontrolle der registrierten Ordnung ist möglich. Der Umfang des Beschriftens richtet sich nach diesen Zwecken. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass die einzelnen Aktenarten unterschiedliche Angaben erfordern und die verschiedenen Formen von Schriftgutbehältern keine Beschriftung in gleichem Umfang gestatten (Beispiel: Hefter und Stehordner). Die Beschriftung darf jedoch nicht dazu führen, dass etwa bei der Suche von Akten zu bestimmten Sachverhalten das Aktenverzeichnis nicht mehr benutzt und nur noch im Aktenbestand selbst gesucht wird.

Für das Ablegen und Bereitstellen nach formalen Merkmalen sind in der Regel folgende Identifikationsangaben ausreichend:

- Kennzeichen der aktenführenden Stelle;
- Aktenzeichen;
- Nummer des Bandes;
- der Hinweis auf einen Folgeband.

Diese Angaben bestimmen eindeutig den Platz der Akte innerhalb des gesamten Aktenbestandes einer Behörde.

Zusätzlich gibt es mehrere Möglichkeiten, die Ablagesicherheit durch farbliche Markierung zu erhöhen und damit Fehler beim Ablegen von Akten rasch und sicher zu erkennen. Wird das Aktenzeichen mit einem Scanner gelesen, verbessert sich nur das zutreffende Registrieren des Verbleibsnachweises, nicht jedoch auch das richtige Ablegen im Aktenbestand.

Unzweckmäßig ist die Verwendung der Farbe zur Kennzeichnung der aktenführenden Stelle, weil nach Aufgabenverschiebungen und damit Aktenveränderungen die Schriftgutbehälter ausgetauscht werden müssten. Stabiler ist dagegen

die Nutzung von Aktenplanteilen (z. B. Hauptgruppen) für die farbliche Kennzeichnung der Schriftgutbehälter.

Nützlich können auch Angaben für die inhaltliche Ordnungskontrolle sein. Dazu gehören die Inhaltsangabe der Akte, der Hinweis auf inhaltlich verwandte Akten und vergebene Stich- und Schlagwörter für das Hinweisverzeichnis (bei IT-Unterstützung ggf. nur Schlagwörter). Diese Angaben helfen dem Schriftgutverwalter und dem Bearbeiter, nicht nur rasch die Inhaltsangabe zu erkennen, sondern sie auch auf Vollständigkeit und Richtigkeit zu überprüfen sowie die weiteren inhaltlichen Aufschreibungen für die eigene Arbeit zu nutzen und, falls nötig, zu verbessern. Dem Nachteil des zusätzlichen Registrierens steht der Vorteil einer fortlaufenden Ordnungskontrolle gegenüber, die die Qualität des Bereitstellens verbessert.

Die Angabe des Endjahres der Aufbewahrungsfrist dient der Erleichterung des Aussonderns, auch das Jahr der Abgabe an die Altschriftgutverwaltung. Als Aussonderungs- und Archivierungshilfe kann zusätzlich ein besonderes Feld für den Bearbeiter dienen, worin er die Akte für die dauernde Aufbewahrung vorschlägt. Dies ist vor allem für Fallakten nützlich (vgl. Abschnitt 7.7).

Bei vielen Angaben (z. B. Inhaltsangabe) interessiert lediglich der aktuelle Stand; so braucht bei einer Anpassung der Inhaltsangabe einer Einzelsachakte die ältere Fassung nicht mehr für Suchanfragen herangezogen zu werden. Dagegen sollten auch ältere Angaben des Aktenzeichens und der aktenführenden Stelle nachgewiesen werden, überholte Angaben dieser Art wären daher lesbar zu halten.

Die meisten Angaben, vor allem die besonders umfangreichen Angaben inhaltlicher Art, sind für die Einzelsachakten notwendig. Ob die Angaben unmittelbar auf dem Deckblatt des Schriftgutbehälters notiert werden oder dafür ein besonderes Vorblatt zu verwenden ist, kann nicht allgemein festgelegt werden. Wird in der Schriftgutverwaltung die IT eingesetzt, können viele Angaben ohne Doppelregistrierungen maschinell erstellt werden. Kann einerseits bei der Benutzung eines Aktenvorblatts der Schriftgutbehälter wiederverwendet werden, so sind andererseits die Aktenangaben auf dem Deckblatt des Schriftgutbehälters ohne Umblättern zu lesen und fallen daher besonders auf.

6.6 Ablagemöbel

Der Büromittelmarkt bietet eine breite Palette von Ablagemöbeln, die allen behördlichen Besonderheiten gerecht wird. Welche Art von Ablagemöbeln gewählt wird, hängt von mehreren Voraussetzungen ab, z. B.:

- von der Menge des Schriftguts;
- von dem verfügbaren Raum;

- von den baustatischen Verhältnissen;
- von der Notwendigkeit, das Schriftgut unter Verschluss zu halten.

Da in der Schriftgutverwaltung unterschiedliche Ablageformen nebeneinander benutzt werden können, sollte bei der Auswahl der Möbel auf die Möglichkeit der Umrüstung geachtet werden (z. B. Umrüstung von Stehordnern auf laterale Hängehefter). Für die Auswahl bestimmter Ablagemöbel können jedoch nur allgemeine Hinweise gegeben werden.

Für kleine Aktenbestände reichen als feststehende Ablagemöbel Regale oder Schränke (verschließbar) aus. Nur unter besonderen Voraussetzungen bewähren sich feststehende Ablagemöbel mit drehbaren Ablagevorrichtungen (z. B. Rotiersäulen, Paternosterschränke). Für größere Aktenbestände haben sich fahrbare Regalanlagen als vorteilhaft erwiesen, wobei zur Verringerung der Störanfälligkeit auf einen Motorantrieb verzichtet werden sollte. Da erfahrungsgemäß anfänglich kleine Aktenbestände schnell zunehmen, sollte bei entsprechenden technischen Voraussetzungen frühzeitig an die Installation einer fahrbaren Regalanlage gedacht werden. Falls mehrere Benutzer die Regalanlage gleichzeitig benutzen, ist auf eine ausreichende Zahl von Zugängen zu achten; allerdings hebt eine zu große Zahl von Zugängen die Raumvorteile der Verschiebeanlage wieder auf.

6.7 Lagern von Schriftgut

Aufbewahrt werden die Akten nach der jeweiligen Aktenordnung der Behörde:
bei zentraler Aktenordnung allein nach dem Aktenzeichen, bei dezentraler Aktenordnung nach den Organisationseinheiten (aktenführenden Stellen) und danach nach dem Aktenzeichen. Falls für einzelne Aktengruppen aus bestimmten Gründen eine andere Ablageform benutzt wird und deshalb Akten abweichend an einer anderen Stelle gelagert werden, ist durch entsprechende Verweise ein rascher Rückgriff sicherzustellen.

Schriftgut ist möglichst vollständig und übersichtlich in der Schriftgutverwaltung aufzubewahren. Die Benutzung eigener Fristfächer kann in der Registratur gegen den Grundsatz der Übersichtlichkeit verstoßen, der in der Bearbeiterablage ohnehin nicht leicht durchzusetzen ist.

Das sichere Lagern von Schriftgut betrifft zunächst den Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen. Verschließbare Ablagemöbel verbessern den Licht- und Staubschutz, jedoch nicht den Schutz vor übermäßiger Feuchtigkeit und Wärme. Angesichts des Schriftgutumfangs sollte vor allem auf die Lagerung von langfristig aufzubewahrenden Unterlagen (also vor allem in der Altschriftgutverwaltung) besonders geachtet werden. Bei dem Schutz vor unberechtigtem Zugriff ist zu berücksichtigen, dass behördliche Unterlagen in der Regel von allen Bediensteten der Behörde, nicht bloß von Bearbeitern der jeweiligen aktenführenden Stelle, benutzt werden sollten.

7 Aussondern von Schriftgut

7.1 Einführung

Aussondern bedeutet das Herausnehmen aus einem Bestand, bezogen auf die Schriftgutverwaltung: das Herausnehmen aus einem Aktenbestand. Im weiteren Sinn umfasst das Aussondern auch alle Maßnahmen, die zu einer endgültigen Entfernung der Unterlagen aus der Behörde führen:

- die Abgabe an eine andere Behörde infolge Aufgabenverlagerung;
- die Abgabe an das zuständige Archiv, ggf. zunächst an ein Zwischenarchiv;
- das Vernichten, d. h. meist Verwerten (Papier) oder Wiederverwenden (sonstige Datenträger).

Die Aussonderung und Abgabe von Akten infolge Aufgabenwechsels werden hier nicht weiter behandelt, weil sie im nichtministeriellen Bereich nicht häufig sind.

Das Aussondern in der behördlichen Schriftgutverwaltung kann sich in mehreren Aussonderungsstufen oder -schritten vollziehen:

- ggf. die Überführung aus dem laufenden Aktenbestand in einen Nachbarraum, wo infolge Raummangels das nicht laufend benötigte Schriftgut aufbewahrt werden kann;
- das Zurücklegen, d. h. die Abgabe an die behördeneigene Altschriftgutverwaltung (Altregistratur oder Altablage);
- ggf. die Abgabe an ein Zwischenarchiv als eine vom zuständigen Archiv geleitete zentrale Altschriftgutverwaltung (insbesondere für das Altschriftgut von Ministerien): als Sonderfall[1] hier nicht weiter zu behandeln;
- das Abgeben an das zuständige Archiv oder das Vernichten.

In nichtministeriellen Behörden umfasst der Aussonderungsprozess in jedem Fall das Zurücklegen und das Vernichten oder Abgeben an das Archiv.

Mit der Zeit mindert sich die Bedeutung des angefallenen Schriftguts für die Bearbeitung. Mit der Verringerung seines Verwaltungswertes setzt das Aussondern ein, das in Stufen zu dem Zeitpunkt führt, an dem ein Verwaltungswert nicht mehr besteht. Zu diesem Zeitpunkt ist zu entscheiden, ob das jeweilige Schriftgut dauernd aufzubewahren und somit archivwürdig ist, also einen Archivwert besitzt, oder ob es zu vernichten ist; diese Entscheidung obliegt dem zuständigen Archiv.

[1)] Obschon die RegR auch eine Leitlinie für die nachgeordneten Stellen des Bundes ist, sind nicht alle ihre Bestimmungen auf eine nichtministerielle Behörde anzuwenden. Dazu zählt auch die Vorschrift über die Abgabe von Altschriftgut an das Zwischenarchiv des Bundesarchivs.

Ein wichtiges Aussonderungsinstrument stellt die so genannte Aufbewahrungsfrist dar, die den Wert des Schriftguts für die Verwaltung (Bearbeitung) widerspiegelt und den Zeitraum bezeichnet, in dem das jeweilige Schriftgut noch für einen möglichen Rückgriff des Bearbeiters aufbewahrt werden muss. Weil der Begriff der Aufbewahrungsfrist in dem Sinne missverstanden werden kann, dass nach Ablauf der Frist das Schriftgut in jedem Fall zu vernichten ist, wäre die Bezeichnung „Aussonderungsfrist“ oder „Rückgriffsfrist“ eindeutiger, doch hat sich inzwischen „Aufbewahrungsfrist“ fest eingebürgert.

Der Aussonderungskatalog ist ein weiteres bedeutsames Aussonderungshilfsmittel, das die festgelegten Aufbewahrungsfristen sowie die Entscheidung über die Abgabe an das zuständige Archiv bzw. das Vernichten nachweist und dadurch das Aussonderungsverfahren erleichtert und beschleunigt.

7.2 Aussondern – ein Grundproblem der Schriftgutverwaltung

Ohne Aussondern kann die Schriftgutverwaltung auf Dauer nicht wirtschaftlich arbeiten, ja sie würde sogar allmählich leistungsschwach werden. Denn das Aufbewahren von Schriftgut benötigt Raum und verursacht Kosten. Mit dem Wachsen der Aktenmenge wird schon der technische Rückgriff schwieriger, und die sachbezogene Suche nach geeignetem Schriftgut kann für die aktuelle Bearbeitung mühsam werden. Je stärker also die Schriftgutverwaltung durch geeignete Aussonderungsmaßnahmen dem Nachlassen des Verwaltungswertes Rechnung trägt, desto wirtschaftlicher arbeitet sie und um so übersichtlicher kann sie den aktuellen Aktenbestand verwalten und nachweisen.

Das Aussondern ist die letzte der in dieser Darstellung behandelten Aufgaben der Schriftgutverwaltung. Wie die auf die Bearbeitung ausgerichtete Aufgabe des Bereitstellens ist das Aussondern von den übrigen drei Aufgaben des Schriftgutverwaltens abhängig (vgl. Abb. 1, Seite 13). Wenn nämlich unzulänglich oder unzweckmäßig Akten gebildet, registriert oder abgelegt werden, erschwert dies das Aussondern:

- Wird nur grob geordnet, d. h. werden nicht durchgehend Einzelsachakten gebildet, kann erst sehr spät ausgesondert werden; zu viel Schriftgut wird dann unnötig lange aufbewahrt.
- Wird nur unzulänglich registriert (vor allem wenn Inhaltsangabe, Laufzeit und der letzte Ausleihzeitpunkt fehlen), kann nur unter Schwierigkeiten das auszusondernde Schriftgut ermittelt werden.
- Wird unsachgerecht abgelegt (z. B. Ablage unterschiedlich lang aufzubewahrender Akten in einem Stehordner), kann dies den Aussonderungsaufwand erhöhen.

Vor allem Fehler und Unterlassungen im Ordnen und Registrieren der Akten können beim Aussondern nicht mehr oder nur mühsam rückgängig gemacht werden

und führen zu einer Verzögerung des Aussonderungsprozesses. Die wachsende Unübersichtlichkeit des Aktenbestandes erschwert in wachsendem Maße das Bereitstellen, indem die für die Bearbeitung erforderlichen Unterlagen nur noch unvollständig zur Verfügung gestellt werden können. Dies prägt das Leistungsbild der Schriftgutverwaltung am sichtbarsten.

Es wird in der Praxis oft übersehen, dass auch das Aussondern eine Daueraufgabe ist, die nicht erst mit der Abgabe an die Altschriftgutverwaltung einsetzt, sondern bereits mit der Bearbeitung eines eingegangenen externen oder internen Schriftstücks beginnt. Der Bearbeiter muss im Rahmen der fachlichen Bearbeitung eine Entscheidung über das weitere Schicksal des Schriftstücks treffen, die sich in einer abschließenden Schlussverfügung ausdrückt. Bevor die klassischen Schlussverfügungen (Zum Vorgang, Zu den Akten; vgl. Anlage 1 der RegR und Abschnitt 8.5) benutzt werden, sollten jedoch zunächst folgende Fragen beantwortet werden:

- Besitzt das Schriftstück über die bloße Kenntnisnahme hinaus einen Bearbeitungs- oder Rückgriffswert? Ist die Frage zu verneinen, sollte die nichtamtliche, durchaus sinnvolle Schlussverfügung „In den Papierkorb“ bzw. „Löschen“ getroffen und gleich umgesetzt werden.
- Ist dem Schriftstück nur ein zeitlich stark begrenzter Rückgriffswert zuzumessen? Dann ist Weglegen zu verfügen und damit für diese Weglegesache eine Aufbewahrungsfrist von einem vollen Kalenderjahr festzulegen. Bei ausgehenden Schreiben sollte der Entwurf als Weglegesache, nicht als „Papierkorbsache“ behandelt werden. Weglegesachen sollten möglichst getrennt von den Akten aufbewahrt werden; damit wird das Aussondern erleichtert.

Nach Abschluss der Bearbeitung kann im Zuge der abschließenden Aktenbildung erneut schriftstückweise ausgesondert werden (z. B. Überstücke). Vor allem gilt dies für umfangreiches Schriftgut, das in kurzer Zeit zu einem Sachverhalt angefallen ist und wegen der Hektik der Bearbeitung noch nicht im Einzelnen auf das Aussondern hin geprüft worden ist. Mit der endgültigen Aktenbildung und -ablage endet das schriftstückbezogene Aussondern; ab diesem Zeitpunkt beginnt das aktenbezogene Aussondern.

Vereinzelt ist noch die Aussonderungspraxis zu beobachten, dass die zuständigen Bearbeiter in periodischen Abständen ihre älteren Akten durchsehen und ihnen Schriftstücke entnehmen, die ihrer Meinung nach nicht mehr aufbewahrt zu werden brauchen; diese entnommenen Unterlagen werden dann umgehend vernichtet. Auf diese Weise werden durch das periodische „Aktenflöhen“ die Altakten schrittweise komprimiert. Dieser fortlaufende Aussonderungsprozess kann schließlich zur Vernichtung des gesamten Altschriftguts führen. Das beschriebene Aussonderungsverfahren verstößt gegen das Bundesarchivgesetz, das eine Schriftgutvernichtung von der Zustimmung des zuständigen Archivs abhängig macht. Es ist auch unwirtschaftlich, weil es den Bearbeiter dauernd in den Aussonderungsprozess aktiv einbindet, und sachlich bedenklich, weil durch das schrittweise „Flöhen“ Sachzusammenhänge zerrissen werden und die behördliche

Tätigkeit in den Akten dann nicht mehr im Einzelnen nachvollzogen werden kann. Weil es sich schließlich nur um isolierte Schriftstücke handelt, sind das Aussondern und Vernichten des verbleibenden Aktentorso dann nur konsequent. Das beschriebene Aussonderungsverfahren ist ein Beispiel für eine unzulängliche organisatorische Lösung.

Aus dem Gesagten wird bereits deutlich, dass auch in der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung der Bearbeiter fest in die Erfüllung der Aussonderungsaufgabe eingebunden sein muss. Er allein hat zu entscheiden, ob und wie lange ein Schriftstück oder eine Akte in der Behörde aufzubewahren ist. Dem Schriftgutverwalter kommen alle weiteren, mehr technischen Arbeiten in Verbindung mit dem Aussondern zu. Die organisatorische und psychologisch geschickte Einbeziehung des Bearbeiters in das Aussondern bildet ein weiteres bedeutendes Problem in der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung.

7.3 Aufbewahrungsfrist

Das ältere Aussonderungsverfahren in Behörden war dadurch gekennzeichnet, dass zwar der Schriftgutverwalter nicht mehr laufend benötigte Akten problemlos an die Altschriftgutverwaltung überführen konnte, der Altregistrator jedoch viel Zeit und Mühe benötigte, um den notwendigen Abfluss aus der Altregistratur sicherzustellen. Ausgesondert wurde erst bei fehlendem Lagerungsraum. Es war schwierig, den zuständigen Bearbeiter zu ermitteln und in den Altaktenkeller zu bitten, damit er die Entscheidung über das weitere Schicksal der Altakten traf. Mangelnde Ordnung und ungeeignete Lagerung konnten dann leicht zur Vernichtung auch wertvoller Akten führen. Weil die Bemessung und das Verfahren der Festsetzung der Aufbewahrungsfrist für die behördliche Arbeit so bedeutsam wird, wurde in die RegR von 2001 eine eigene Anlage „Aufbewahrungsfristen“ eingefügt (Anlage 5 der RegR).

Die rechtzeitige Festlegung des Aufbewahrungszeitraums für die Behörde war und ist die erste zwingende Rationalisierungsmaßnahme in der Organisation des Aussonderns.

Bezugspunkt der Fristbemessung sollte zunächst die Akte sein, wobei sich bei mehreren Bänden (= Schriftgutbehälter) die Frist auf einen Band beziehen kann. Je höher die Ordnungsstufe als Bezugsebene – etwa die kleinste Aktenplaneinheit (Betreffseinheit) – gewählt wird, um so größer wird die Gefahr, dass die Frist nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht.

Bei der sicherlich nicht immer leichten Festlegung der Aufbewahrungsfrist hat nur der Verwaltungswert die Bemessungsgrundlage zu bilden. Leider wird dabei manchmal übersehen, dass vom Archiv entschieden wird, ob eine Akte dauernd aufzubewahren, also archivwürdig ist. Für entsprechende Vorschläge des Bearbeiters – gerade im Bereich der Fallakten – ist das Archiv jedoch dankbar.

Wegen der Ausklammerung des Archivwertes und im Hinblick auf die Benutzungssperrfrist von 30 Jahren im Bundesarchivgesetz dürfte für Sachakten kaum eine längere Frist als 30 Jahre zu wählen sein. Sind ausnahmsweise Akten länger aufzubewahren, kann ggf. mit dem Archiv eine Übernahme der Unterlagen vor Fristablauf vereinbart werden, wenn sie ohnehin nach Ansicht des Archivs dauernd aufbewahrt werden sollen.

Betreffseinheit		Aufbewahrungsfrist (in Jahren) bis höchstens	Dem Archiv anzubieten	
			WSD	WSA/WMA/NBA
11	**Organisation, Sicherheit, Öffentlichkeitsarbeit**			
111	**Organisation**			
111.1	Allgemeine Angelegenheiten der AGr 111	15	ja	nein
111.2	Vorschriftenwesen	15	nein	nein
111.3	Aufbauorganisation (ohne 111.4)	20	ja	ja
111.4	Dienstpostenbedarf, Stellenhaushalt	20	ja*	nein
111.5	Ablauforganisation	15	nein	nein
111.6	Innerer Dienst	10	nein	nein
111.7	Informationstechnik, Datenschutz	15	nein	nein
112	**Arbeitssicherheit**			
112.1	Allgemeine Angelegenheiten der AGr 112	10	ja	nein
112.2	Arbeitsschutz einschl. Unfallverhütung	15	ja	nein
112.3	Aufgaben der Fachkräfte für Arbeitssicherheit	5	ja	nein
113	**Verfassungsschutz, Zivile Verteidigungs- WSV, Notfälle**			
113.1	Allgemeine Angelegenheiten der AGr 113	10	nein	nein
113.2	Verfassungsschutz	10	nein	nein
113.3	Zivile Verteidigung - WSV	10	nein	nein
113.4	Notfälle	10	nein	nein
114	**Öffentlichkeitsarbeit**			
114.1	Allgemeine Angelegenheiten der AGr 114	10	ja	ja
114.2	Einzelinformationen für die Öffentlichkeit	10	ja	ja
114.3	Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit	10	ja	ja

* nur bei Dienstpostenbedarf

Abbildung 12: Beispiel eines Aussonderungskatalogs
Das nach dem Aktenplan gegliederte Muster entstammt der Verwaltungsvorschrift der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes über die Schriftgutverwaltung (VV-WSV 1113). WSD = Mittelbehörde, WSA/WMA/NBA = Unterbehörden (z.B. Neubauämter)

Gerade in Oberbehörden wird der Bearbeiter, der Fristen festzusetzen hat, meist vergeblich nach geeigneten Rechts- und Verwaltungsvorschriften Ausschau halten. Als ressortübergreifende Rechtsvorschrift sind z. B. die Fristenregelungen für Personalakten von Beamten durch den 1992 eingeführten § 90 f BBG zu nennen. Eine ressortübergreifende verbindliche Verwaltungsvorschrift sind die durch BMF-Rundschreiben vom 30.01.2004 (GMBl S. 334) bekanntgegebenen Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR). An ressortübergreifenden Empfehlungen können lediglich die Richtlinien der Bundesregierung über Aufbewahrungsfristen von Schriftgut fachneutralen Inhaltes (GMBl 1975 S. 593) angeführt werden.

Für die Festlegung der Aufbewahrungsfrist lassen sich unterschiedliche Gesichtspunkte nennen. Nach der RegR (Anlage 5) sind zwei Gesichtspunkte hervorzuheben:

- Bearbeitungsinteresse,
- Wirtschaftlichkeit.

Vor allem für die fachbezogenen Akten besitzt der Bearbeiter einen weiten Entscheidungsspielraum. Hilfreich für die Fristbemessung kann die Frage nach den Gründen der Aufbewahrung (Aufbewahrungsmotiven) sein. Diese Gründe können verwaltungspraktischer oder rechtlicher Art sein und sich beziehen

- auf die eigene Bearbeitung (z. B. Erleichterung der weiteren Bearbeitung);
- auf die eigene Behörde (z. B. Sichern von Rechten und Pflichten gegenüber Dritten, Nachweis der Motive eines Verwaltungshandels oder einer Regelung, Nachweis einer Verantwortlichkeit);
- auf andere Behörden (z. B. Wahrung der Rechte des Rechnungshofes);
- auf das Gemeinwesen (z. B. Wahrung der Verwaltungskontinuität, Wahrung der Pflichten und Rechte von Bürgern).

Die Fristbemessung richtet sich auch

- nach dem Grad der Zuständigkeit der aktenführenden Stelle (Federführung, Mitwirkung, nur Information);
- nach der Art des Gegenstands (Rechtsvorschrift, Verwaltungsvorschrift, nur Verwaltungsvollzug);
- nach der Art des Schriftguts (z. B. haben Sammelsachakten oder viele Sondersachakten einen geringeren Rückgriffswert als Einzelsachakten, Weglegesachen besitzen nur eine Aufbewahrungsfrist von einem Jahr).

Bei der Fristbemessung ist auch zu berücksichtigen, dass jede Aufbewahrung Kosten verursacht. So bequem und risikolos für einen Bearbeiter die Festlegung einer langen Frist sein mag, so muss doch der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit beachtet werden. Dies gilt vor allem für die einheitliche Fristbemessung bei gleichartigen Fallakten. Es ist deshalb stets abzuwägen zwischen der Gefahr des zu frühen Aussonderns und Vernichtens einerseits und der Kostenbelastung durch eine unnötig lange Aufbewahrung andererseits.

Die in der RegR (Anlage 5) genannten wenigen Fristangaben beziehen sich auf das Schriftgut von Bundesministerien, sie sind jedoch nur Orientierungswerte und nicht verbindlich.

Allgemein kann für den nichtministeriellen Bereich gesagt werden, dass folgende Akten vergleichsweise länger aufzubewahren sind:

- Akten aus der Federführung länger als Mitwirkungsakten;
- Akten über Rechtsvorschriften länger als über Verwaltungsvorschriften;

- Akten aus Vollzugsaufgaben mit Außenwirkung länger als solche ohne Außenwirkung.

Verzeichnis für die Abgabe von Schriftgut an die Altregistratur (Altschriftgutverzeichnis)

Lfd. Nr.	Altreg.-Nr.	Aktenzeichen	Inhaltsangabe	Band Nr.	Zeitraum		Aufbewahren	
					von	bis	Dauer	Ende

Abb. 13: Verzeichnis für die Abgabe von Schriftgut an die Altregistratur (Altschriftgutverzeichnis)

1	Altregistratur-Signatur (nur von der Altregistratur auszufüllen)	
2	Abgebende Organisationseinheit	Bearbeiter
3	Anzahl der Aufbewahrungseinheiten	
4	Laufzeit (Jahr des ältesten und jüngsten Schriftstücks)	
5	Inhalt (Kurzbeschreibung in Anlehnung an Angaben des Geschäftsverteilungsplans oder Aktenplans)	
6	Bemerkungen	
7	Abgebende Organisationseinheit ………………….. Unterschrift ……………………. Datum	Übernehmende Altregistratur …………………. Unterschrift ……………………. Datum

Abb. 14: Vorblatt zum Altschriftgutverzeichnis

Allerdings kann nicht generell gesagt werden, dass im nachgeordneten Bereich allgemeine (Einzel-)Sachakten (Generalakten) länger als Fallakten aufzubewahren sind. Es kann eher umgekehrt sein, weil die Vorbereitung und Durchführung von Vorschriften im Allgemeinen im vorgesetzten Ministerium zu erledigen und

entsprechend nachzuweisen sind, die von Einzelfällen jedoch genauer in der nachgeordneten Behörde.

Als Fristbeginn empfiehlt sich der Beginn des Kalenderjahres, das auf die jüngste ZdA-Verfügung folgt (Beispiel: ZdA-Datum: 31.10.1999, Fristbeginn: 1.1.2000). Völlig abzulehnen ist die früher in der RegA zur GGO I vorgesehene Bindung an das Jahr der Abgabe an eine Altschriftgut-Verwahrstelle. Gerade bei gewissen Fallakten muss statt des hier wenig sinnvollen Datums der ZdA-Verfügung ein anderer Zeitpunkt gewählt werden, der nicht durch die Bearbeitung, sondern durch den „Fall" veranlasst ist (Beispiele: bei Personalakten der Zeitpunkt des Ausscheidens des Bediensteten, bei Bauakten das Datum der Beseitigung des Bauwerks).

Wann der Bearbeiter die Frist festsetzen soll, kann nicht einheitlich bestimmt werden. Der Festlegungstermin sollte zwischen dem ZdA-Datum und dem Datum des Zurücklegens liegen. Da erfahrungsgemäß trotz offenbar abschließender Bearbeitung eine Akte wieder aufleben kann, dürfte es zweckmäßig sein, die abgeschlossene Akte noch in der laufenden Schriftgutverwaltung aufzubewahren und erst vor dem Zurücklegen die Frist festzusetzen.

In der arbeitsteiligen Schriftgutverwaltung sollte in der Regel die Registratur die Aufbewahrungsfrist vorschlagen. Dies beschleunigt den Aussonderungsprozess und mindert die Gefahr unwirtschaftlicher Fristen. Beide Gründe sprechen gegen folgendes formal korrekte Verfahren: Der Bearbeiter erhält von der Registratur die zurückzulegende Akte mit einem Formblatt, notiert darauf die Frist und leitet sie wieder an die Registratur zurück. Nur in Ausnahmefällen kann es sinnvoll sein, den Bearbeiter am Aktenbestand die Fristen festsetzen zu lassen. Hilfreich ist das Festhalten der Begründung einer Frist. Das Registraturpersonal muss mit der Fristbemessung so vertraut sein, dass es mit Argumenten einen realistisch denkenden Bearbeiter zu einer wirtschaftlichen Fristbemessung bewegen kann.

Eine weitere Rationalisierung der Aussonderungspraxis ist die Erstellung eines Fristenkataloges für die gesamte Behörde. Dieser Katalog kann durch zusätzliche Angaben darüber, welches Schriftgut dem zuständigen Archiv angeboten und nicht angeboten werden soll, zu einem Aussonderungskatalog erweitert werden. Der Fristenkatalog wird sich dann bei Sachakten meist an den Einheiten des Aktenplans (= Aufgaben) orientieren und sie bei dezentraler Aktenordnung mit den aktenführenden Stellen (Abteilungen, Referaten) verknüpfen. Ein solcher Fristenkatalog kann schrittweise entwickelt und fortgeschrieben werden, wobei die im Fristenkatalog festgehaltenen Begründungen zu Fristbemessungen hilfreich sein können. Begonnen werden sollte mit den umfangreichsten gleichartigen Aktenkomplexen (in nichtministeriellen Behörden in der Regel die Fallakten). Hinweise für einen behördenbezogenen Aussonderungskatalog enthält die Anlage 6 der RegR.

Einen noch höheren Rationalisierungsgrad besitzen behördenübergreifende Regelungen, vor allem ressortbezogene Vorschriften für Mittel- und Unterbehörden.

Für viele Verwaltungsbereiche (z. B. Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, Arbeitsverwaltung) bestehen bereits entsprechende Bestimmungen, die sich vor allem für (Einzel-)Sachakten oft an bestehende Einheitsaktenpläne anlehnen. Diese Form des Aussonderungskatalogs hat sich inzwischen verbreitet; ein Beispiel aus der WSV enthält Abb. 12, Seite 86.

Gleichfalls behördenübergreifend, jedoch nicht verbindlich, ist der Musteraktenplan über fachneutrale Aufgaben, der den genannten Richtlinien von 1975 zugrunde lag und nun keine besondere aktuelle Bedeutung mehr besitzt.

7.4 Zurücklegen

Mit dem Begriff des Zurücklegens wird der Übergang des Schriftguts, das nicht mehr laufend benötigt wird, von der laufenden Schriftgutverwaltung in die Altschriftgutverwaltung bezeichnet. Nicht gemeint ist hiermit die Umlagerung in zusätzliche Aktennebenräume. Der Übergang des Schriftguts ist sinnvoll, weil dadurch die nun Altschriftgut gewordenen Unterlagen wirtschaftlicher aufbewahrt werden können. Auch bleiben so Überblick und Rückgriff auf die noch laufend benötigten Akten gewahrt. Mit der Abgabe an die Altschriftgutverwaltung sollte im Allgemeinen auch ein Wechsel in der Verantwortung verbunden sein, indem nun ein Altschriftgutverwalter (Altregistrator) die Verwaltung der älteren Unterlagen bis zur abschließenden Aussonderung (Abgabe an das Archiv oder Vernichtung) übernimmt.

Zu welchem Zeitpunkt der Schriftgutverwalter Schriftgut zurücklegt, ist ihm überlassen, er sollte hier frei entscheiden. Es bedarf allerdings einer gewissen Erfahrung, damit nicht unnötig Schriftgut zurückgelegt wird, das in der nächsten Zeit wieder gebraucht wird und sogar wieder in die laufende Schriftgutverwaltung zurückgenommen werden muss. Wird bei der Aktenausleihe in der Schriftgutverwaltung der Zeitpunkt des letzten Rückgriffs festgehalten, so können mit Hilfe der IT leicht die Akten ermittelt werden, die seit einer bestimmten Anzahl von Jahren nicht mehr benutzt worden sind. Bei Fallakten kann ohne IT-Hilfe die jahrgangsweise Ordnung und Kennzeichnung, also die Verwendung des Jahres der Aktenbildung im Aktenzeichen, das Zurücklegen eines gesamten Jahrgangs erleichtern.

Da vor dem Zurücklegen unbedingt die Aufbewahrungsfrist festzulegen ist, muss der Registrator den Bearbeiter beteiligen, soweit nicht bereits ein Fristenkatalog vorliegt.

Nach der Fristfestlegung erstellt der Schriftgutverwalter ein Verzeichnis der zurückzulegenden Akten (Altschriftgutverzeichnis; Muster: Abb. 13, Seite 88). In einem dazugehörigen Vorblatt (Muster: Abb. 14, Seite 88) sollten Schriftgutverwalter und Altschriftgutverwalter die Abgabe bzw. Übernahme durch Unterschrift bestätigen und damit sichtbar die Weitergabe der Verantwortlichkeit für das Alt-

schriftgut dokumentieren. Nach Eintragung der Lagerungssignatur (Altregistratur-Nummer) gibt dann der Altschriftgutverwalter eine Ablichtung des Altschriftgutverzeichnisses an die Schriftgutverwaltung zurück, die dann die neuen Lagerungssignaturen im Aktenverzeichnis nachweist. Auch der Verwalter einer Bearbeiterablage muss ein Abgabeverzeichnis fertigen. Darauf kann nur verzichtet werden, wenn in der Behörde keine besondere Altregistratur eingerichtet zu werden braucht (vgl. Abschnitt 7.5).

7.5 Altschriftgutverwaltung

Die Einrichtung einer behördeneigenen Altschriftgutverwaltung mit zumindest einem eigenen Altregistrator (Altregistratur).[1] ist vor allem aus zwei Gründen zwingend erforderlich: Die Notwendigkeit, alle für die Bearbeitung erforderlichen Unterlagen heranzuziehen und die archivgesetzliche Forderung, alle dauernd aufzubewahrenden Unterlagen zu sichern.

Eine Altregistratur ist nur entbehrlich, wenn

- das zuständige Archiv auf die Übernahme von Unterlagen ganz verzichtet hat;
- die Unterlagen nicht längerfristig für behördliche Zwecke aufbewahrt zu werden brauchen;
- Altschriftgut nicht in großem Umfang anfällt.

Die Erfahrungen in Behörden mit durchgehender Registraturorganisation zeigen, dass die Verwaltung des Altschriftguts durch die Schriftgutverwaltung selbst (Altablage) über längere Zeit zu Störungen im Rückgriff und im abschließenden Aussondern führt, die schließlich die Einrichtung einer Altregistratur notwendig machen.

Je nach dem Umfang des Altschriftguts kann die personelle Ausstattung der Altregistratur reichen von einem Altregistrator, der zusätzlich noch andere Aufgaben wahrnimmt (vor allem in der Schriftgutverwaltung) bis zu einer größeren (Alt-) Registraturgruppe, der ein eigener (Alt-)Registraturleiter vorsteht.

Der Altschriftgutverwalter sollte Schriftgut nur mit einem Abgabeverzeichnis (Altschriftgutverzeichnis) übernehmen, das möglichst von der abgebenden Schriftgutverwaltung selbst erstellt sein soll; nur in Ausnahmefällen kann der Altschriftgutverwalter das Abgabeverzeichnis anfertigen. Ein Abgabeverzeichnis ist schon deshalb wichtig, weil es mit der Altaktenübernahme gleich eine Übersicht über den Altaktenbestand gibt (vgl. auch Abschnitt 7.4).

[1)] Nur für die Bundesministerien nimmt das Zwischenarchiv des Bundesarchivs auch die Aufgabe einer zentralen Altschriftgutverwaltung wahr. Allerdings empfiehlt die RegR zusätzlich die Einrichtung einer zentralen Altschriftgutverwaltung innerhalb eines Bundesministeriums (§ 20 Abs. 1 RegR).

Bei der Verwaltung des Altschriftguts ist darauf zu achten, dass geeignete Lagerungsbedingungen (etwa Temperatur, Luftfeuchtigkeit, stabile Regale, Abschließbarkeit der Altaktenräume) bestehen, die eine ungefährdete Aufbewahrung bis zur längsten Aufbewahrungsfrist gewährleisten. Nicht zwingend ist die Verwendung spezieller Altschriftgutbehälter, obwohl gerade Altaktenschachteln zusätzlich einen Licht- und Staubschutz bieten. Abzulehnen ist der Verzicht auf jegliche Heftung (Loseblattablage), es sei denn, es handelt sich nur um einzelne Unterlagen mit kurzer Aufbewahrungsfrist.

Wichtig ist die Wahl der zweckmäßigen Einlagerungsfolge. Alle drei Grundformen (nach dem Zugang, den aktenführenden/abgebenden Stellen oder dem Endjahr der Aufbewahrungsfrist) bieten Vor- und Nachteile. Die raumsparendste Form ist die Lagerung nach dem Zugang. Dabei erhält jede Aufbewahrungseinheit eine fortlaufende Nummer (Altregistraturnummer oder -signatur) , die bei der Übernahme im Abgabeverzeichnis und vom Schriftgutverwalter auch im Aktenverzeichnis eingetragen wird. Nachteilig ist jedoch das laufende Aufrücken nach dem abschließenden Aussondern. Bei der Ordnung nach der aktenführenden/abgebenden Stelle ist das Lagern platzaufwendig und führt bei einer dezentralen Aktenordnung (z. B. referatsbezogene Aktenführung) mit jeder Veränderung der Aufbauorganisation der Behörde zu wachsenden Rückgriffsschwierigkeiten. Ein Lagern nach gleichen Fristendjahren kann den technischen Rückgriff dadurch erschweren, dass gleiche Akten unterschiedlicher Frist an verschiedenen Stellen aufbewahrt werden (Ausnahmen: gleichartige Fallakten). Das Aufrücken nach dem abschließenden Aussondern wird dadurch jedoch verringert. Für den Normalfall kann die Lagerung nach Zugang und mit fortlaufender Kennzeichnung empfohlen werden.

Der Altschriftgutverwalter sollte seine Findmittel so organisieren, dass ein Rückgriff mindestens nach folgenden Ordnungsmerkmalen möglich ist:

- nach der Lagerungssignatur (Altregistratur-Nummer);
- bei zentraler Aktenordnung nach dem Aktenzeichen;
- bei dezentraler Aktenordnung nach der aktenführenden/abgebenden Stelle (zusätzlich wünschenswert: auch nach dem Aktenzeichen);
- nach dem Endjahr der Aufbewahrungsfrist.

In kleinen Altregistraturen kann darauf zugunsten einer deutlich sichtbaren Kennzeichnung der Altschriftgutbehälter verzichtet werden. Die auszusondernden Altakten sind dann über eine fortlaufende Durchsicht des gesamten Aktenbestandes vor Ort zu ermitteln.

Es leuchtet ein, dass der Einsatz von IT mit wachsendem Aktenbestand immer zwingender wird. Dies gilt vor allem für den Nachweis abgelaufener Aufbewahrungsfristen. Hinzu kommen der notwendige Nachweis der Ausleihe von Altschriftgut und die Rückgabekontrolle, die – statt einer Ausleihkartei – gleichfalls mit IT-Hilfe leicht geführt werden kann. Unverzichtbar ist der schriftliche Ausleihnachweis durch Verwendung eines Ausleihscheins. Ohne IT-Einsatz sollte zu-

sätzlich ein Ausleihbuch geführt oder ein weiterer Ausleihschein für eine Ausleihkartei verwendet werden. Benutzungsanfragen sollten möglichst nur über den Schriftgutverwalter laufen.

Auf eine ausreichende Zeit der Dienstbereitschaft der Altregistratur ist besonders zu achten. Eine Selbstbedienung der Bearbeiter oder Schriftgutverwalter sollte ein verantwortungsbewusster Altschriftgutverwalter in der Regel nicht zulassen.

Der gewissenhafte Altregistrator wird frühzeitig die erforderlichen Organisationsunterlagen der Behörde (insbesondere Aktenpläne, Organisations- und Geschäftsverteilungspläne, Organisationsverfügungen) sammeln, um vor allem bei dezentraler Aktenordnung die einschlägigen Akten der zuständigen aktenführenden Stellen auch über einen langen Zeitraum nachweisen zu können.

7.6 Nutzung moderner Aufbewahrungsformen

Bei der Behandlung der Aussonderung muss auch kurz auf die Aufbewahrung von Schriftgut in der „klassischen“ Mikroform (Mikrofilm) und in digitalisierter Form (maschinenlesbare Datenträger) eingegangen werden.[1] Es ist also zu fragen, ob „Papier-Akten“, insbesondere Sachakten, die abgeschlossen sind und deren Verwaltungswert noch nicht erloschen ist, für die Zeit bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist auf einen anderen Datenträger überführt werden sollen.

Für das eingegrenzte Anwendungsgebiet führt der Einsatz optischer Speichermedien zu einer Reihe von Problemen, die vor einer Digitalisierung zu prüfen sind:

- Optische Speichermedien sind nicht alterungsbeständig und bedürfen daher der periodischen Umkopierung.
- Datenformate und Anwendungssoftware müssen in periodischen Abständen migriert werden.

Der rasche technologische Wandel in diesem Bereich führt zu folgenden Gefahren:

- Abhängigkeit einer Behörde von bestimmten Anbieterfirmen;
- hohe Kosten bei der notwendigen Umstellung auf die jeweils neueste Technik und
- möglicher Datenverlust.

[1)] In diesem Zusammenhang wird auch verbreitet von „Archivierung“ gesprochen (z. B. „Archivierungssystem“), obgleich es sich hier nur um die Wahrnehmung einer befristeten behördlichen Aufgabe handelt. Da das für das Archiv typische Element des Dauerhaften fehlt, sollte im Interesse klarer Begriffe zutreffend nur vom Ablegen und Aufbewahren geredet werden.

Auch kann es im Hinblick auf die uneingeschränkte rechtliche Anerkennung des Schriftguts noch sinnvoll sein, Unterlagen weiterhin in analoger Form (Papier) aufzubewahren.

Demgegenüber gelten für den Mikrofilm nicht die genannten technischen und rechtlichen Einschränkungen. Die Alterungsbeständigkeit des Mikrofilms geht weit über die für behördliche Zwecke erforderlichen Aufbewahrungsfristen hinaus. Werden die Richtlinien für die Mikroverfilmung von Schriftgut der Bundesverwaltung vom 9.03.1978 (GMBl S. 188) angewandt, braucht das verfilmte Schriftgut nicht länger in der Behörde aufbewahrt zu werden und ist dem zuständigen Archiv anzubieten, danach abzugeben bzw. zu vernichten.

Gegenüber dem Mikrofilm bieten optische Speicherplatten erheblich bessere Rückgriffsmöglichkeiten. Doch müssen in jedem Fall eine entsprechende Ordnung des Schriftguts und die Registrierung dieser Ordnung vorausgesetzt werden. Eine gegenüber allgemeinen Sachakten vergleichsweise einheitliche und einfache Ordnung bieten jedoch Fallakten.

Allerdings müssen fehlende geeignete und kostengünstige Aufbewahrungsmöglichkeiten zum Verzicht auf eine Aufbewahrung im Original führen. Da in nichtministeriellen Behörden die Fallakten oft den größten Anteil am Schriftgut bilden, besteht nach dem Ordnungsgrund ein weiterer Anlass, vornehmlich Fallakten für die weitere Aufbewahrung auf einem anderen Datenträger zu berücksichtigen.

Wenn bislang die Akten in Papierform unter den üblichen Bedingungen verwaltet worden sind, ist kein Grund zu erkennen, warum sie als Altakten höheren Rückgriffsforderungen unterliegen sollen, wenn die Verwaltung des Altschriftguts gut organisiert ist. Fehlt jedoch ausreichender Lagerraum, ist die Aufbewahrung in einer Mikroform dann sinnvoll, wenn es sich vor allem um langfristig aufzubewahrende Fallakten handelt.

7.7 Altschriftgut nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist

Nachdem der Altschriftgutverwalter auf geeignete Weise – über eine Fristenkartei bzw. -datei oder durch eine Erhebung vor Ort – das Alt-schriftgut festgestellt hat, dessen Aufbewahrungsfrist abgelaufen ist, muss er es zunächst sämtlich dem zuständigen Archiv anbieten. Dies gilt auch für das Schriftgut, das mikroverfilmt oder in anderen Formen gespeichert worden ist. Soweit das Archiv bereits auf eine Übernahme verzichtet hat (z. B. durch Festschreibung in einem Aussonderungskatalog), kann das Altschrift-gut gleich vernichtet werden.

Das Vernichten der Papierunterlagen ist unproblematisch und geschieht in der Regel in Form der Altpapierverwertung. Es ist lediglich darauf zu achten, dass das ausgesonderte Altschriftgut nicht in unbefugte Hände gerät.

Lfd. Nr.	Archiv-Nr.	Aktenzeichen	Inhaltsangabe Bd.-Nr.	Zeitraum	
				von	bis

Abb. 15: Aussonderungs-Abgabeverzeichnis für nichtministerielle Stellen des Bundes

<table>
<tr><td colspan="3">Abgebende Stelle:</td><td>Archivsignatur
(nur vom BArch auszufüllen)</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Umfang der Abgabe</td><td>Gesamt-Laufzeit</td><td>Datum der Abgabe</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Lfd. Nr.
(von - bis)</td><td>Aktenführende Stelle
(mit Bezugsjahr)</td><td colspan="2">Aktenzeichen Inhalt</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="4">Bemerkungen:
Für die im Verzeichnis erfassten Unterlagen gelten keine Aufbewahrungsfristen mehr.</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
</table>

Abb. 16: Vorblatt zum Aussonderungs-/Abgabeverzeichnis für nichtministerielle Stellen des Bundes

Das dem zuständigen Archiv anzubietende Altschriftgut ist in einem Aussonderungsverzeichnis zu erfassen und dieses Verzeichnis dem Archiv zu übersenden, das schriftlich – ggf. nach einem Besuch vor Ort – entscheidet, welches Schriftgut an das Archiv abzugeben ist. Abb. 15 (Seite 95) enthält ein Muster für nichtministerielle Behörden. Abb. 16 (Seite 95) enthält das zugehörige Vorblatt, das einen knappen Überblick über das auszusondernde bzw. abzugebende Schriftgut geben soll.[1]

	Behörden	**Zuständiges Archiv**
1	Oberste Bundesbehörden (z.B. Bundesministerien) und oberste Gerichtshöfe des Bundes Ausnahmen: - Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) - Auswärtiges Amt (AA)	Bundesarchiv Abteilung B (= Bundesrepublik Deutschland) in Koblenz mit den Zwischenarchiven bei Bonn und Berlin Ausnahmen: Bundesarchiv Abteilung MA (= Militärarchiv) in Freiburg i.Br. Auswärtiges Amt - Politisches Archiv
2	Nachgeordnete Behörden (auch mittelbare Verwaltung) und sonstige Bundesgerichte	
a)	Stellen mit Zuständigkeit für das gesamte Bundesgebiet (z.B. Bundesoberbehörden) Ausnahmen: - Geschäftsbereich des BMVg - Geschäftsbereich des AA	Bundesarchiv Abteilung B Ausnahmen: Bundesarchiv Abteilung MA Auswärtiges Amt - Politisches Archiv
b)	Behörden mit regionaler Zuständigkeit (z.B. Mittel- und Unterbehörden der Bundesfinanzverwaltung, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes) Ausnahmen: - Geschäftsbereich des BMVg - Geschäftsbereich der Deutschen Bundesbank (z.B. Landeszentralbanken)	Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 BArchG: Archive der Bundesländer (Landes- oder Staatsarchive) Zuständig ist das Archiv, in dessen Archivsprengel sich die Behörde befindet. Je nach der Größe des Landes bezieht sich der Archivsprengel auf ein oder mehrere Regierungsbezirke oder gar auf das gesamte Bundesland. Soweit keine rein regionale Zuständigkeit von Einrichtungen einer Behörde gegeben ist, ist das Bundesarchiv (Abteilung B) das zuständige Archiv (z.B. für die Prüfungsämter des Bundesrechnungshofs). Ausnahmen gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 BArchG: Bundesarchiv Abteilung MA Bundesarchiv Abteilung B
3	Gemeinsame Einrichtungen des Bundes und der Länder (z.B. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung, Geschäftsstellen von Bund-Länder-Ministerkonferenzen	Bundesarchiv Abteilung B (auf Grund eines Beschlusses der Leiter der Archivverwaltungen der Länder und des Bundesarchivs)

Abb. 17: Die Bundesverwaltung und ihre zuständigen staatlichen Archive

[1] Weitere Angaben zum Anbieten und zum Abgeben an das Bundesarchiv, insbes. zum Ausfüllen der Formblätter (Abbildungen 15 und 16), sowie zum Bundesarchiv selbst enthält ein Merkblatt des Bundesarchivs vom April 2004 (siehe Literaturverzeichnis).

Vor Erstellung des Aussonderungsverzeichnisses sollte ggf. mit der Behörde abgesprochen werden, ob bestimmtes Schriftgut detailliert aufzulisten ist oder nur summarisch erfasst zu werden braucht. Die Behörde gibt dann die vom Archiv erbetenen Akten mit einem Abgabeverzeichnis (vgl. Abbildungen 15 und 16), soweit das Aussonderungsverzeichnis nicht schon ausreicht, an das zuständige Archiv ab. In Absprache mit dem Archiv, das die technischen Vorgaben mitteilt, sollten die Aktendaten des Aussonderungs- bzw. Abgabeverzeichnisses möglichst auch in digitaler Form dem Archiv übermittelt werden, damit sie dort gleich unmittelbar genutzt und leichter weiterverarbeitet werden können.

Nach dem Bundesarchivgesetz (BArchG) vom 6.01.1988 (BGBl. I S. 62) sind für die Unterlagen der Behörden der Bundesverwaltung das Bundesarchiv und die staatlichen Archive der Bundesländer zuständig. Nähere Angaben über die archivische Zuständigkeit sind der Abb. 17 (Seite 96) zu entnehmen.

Das zuständige Archiv. entscheidet, welches Schriftgut dauernd aufbewahrt werden soll und greift dabei gern Vorschläge und Hinweise der Behörde auf. Gerade bei der Auswahl archivwürdiger Fallakten ist der Archivar auf die Unterstützung der Bearbeiter angewiesen. Diese sollten etwa bei der Festlegung der Aufbewahrungsfrist auch die Akten kennzeichnen, die nach ihrer Ansicht wegen der Bedeutung oder wegen gewichtiger Besonderheiten zu archivieren sind. Die Auswahlentscheidung des Archivs stellt einen ersten Bewertungsfilter dar. Im Zuge der archivischen Bearbeitung ist eine weitere Aktenreduktion möglich. Erst wenn die abgegebenen Akten in einem Archivfindbuch nachgewiesen sind, sind sie dauerhaft Teil des Archivbestandes.

Zur archivischen Bearbeitung zählt auch die inhaltliche Erschließung und die magazintechnisch-konservatorische Behandlung. Umfang und Qualität der archivischen Erschließung und damit des Archivfindbuchs hängen ab von der Qualität des Ordnens und Registrierens der behördlichen Schriftgutverwaltung. Je bearbeitungsgerechter geordnet worden ist, um so leichter und besser ist auch die archivische Auswahl des Schriftguts. Ordnungsfehler der Schriftgutverwaltung sind in einem Archiv praktisch nicht mehr zu beheben. Wird nicht vorher nach Spreu und Weizen geordnet, kann später nicht mehr innerhalb einer Akte das dauernd Aufzubewahrende (Archivwürdige) vom Kassablen getrennt werden – mit der Folge, dass ggf. die gesamte Akte vernichtet wird. Zum besseren Verständnis sind in der Abb. 18 (Seite 98) die Aufgaben der behördlichen Schriftgutverwaltung und des zuständigen Archivs gegenübergestellt und die besonderen Auswirkungen des Schriftgutverwaltens auf die Archivarbeit markiert. Die Übersicht macht deutlich, dass das Ordnen und Registrieren der Ordnung nicht nur eine zentrale Bedeutung für das Schriftgutverwalten und Bearbeiten haben, sondern auch für die Arbeit der Archivare.

Noch in einem weiteren Bereich ist das Archiv völlig von der Behörde, nicht jedoch von der Schriftgutverwaltung, abhängig: in der Verwendung alterungsbeständigen Papiers zumindest für die dauerhaft aufzubewahrenden Unterlagen. Hier fehlen noch verbindliche Regelungen für die Bearbeitung und Schriftguther-

stellung, damit das Archiv später Papierunterlagen ohne große konservatorische Maßnahmen übernehmen und dauerhaft aufbewahren kann. Immerhin wurde 1995 in das neue Merkblatt 2a der GGO I die Bestimmung aufgenommen, dass für die Akten Papier zu benutzen ist, das die Gewähr für eine ausreichende Lebensdauer bietet.[1] Auch im Zeitalter der elektronischen Dokumente wird das Papier nicht völlig verdrängt werden.

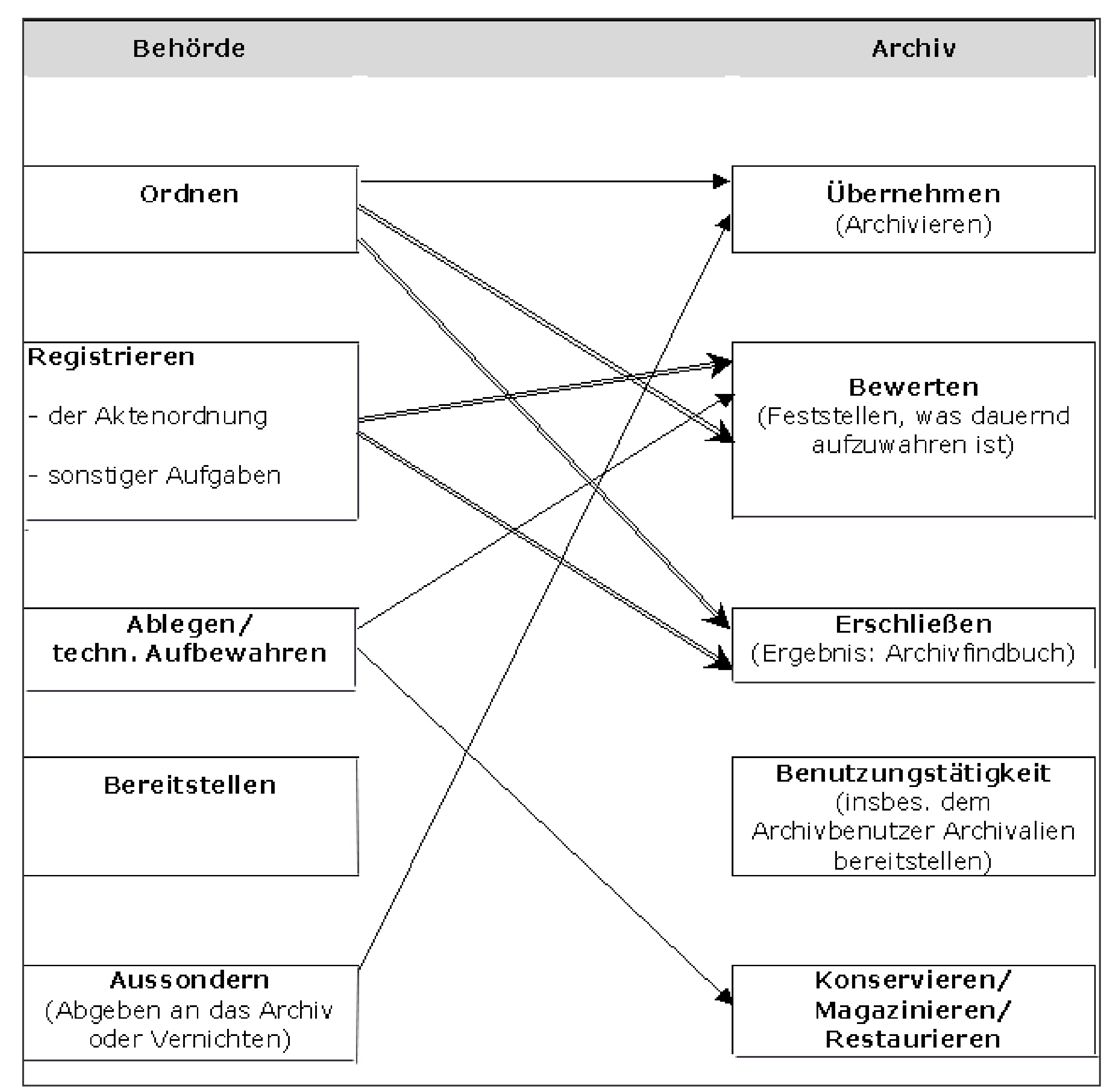


Abb. 18: Einfluss der behördlichen Schriftgutverwaltung auf die archivischen Aufgaben

Die Behörde erhält vom zuständigen Archiv das Archivfindbuch zu „ihrem“ Archivbestand. Doch auch schon vorher kann die Behörde – am besten über die Altschriftgutverwaltung – benötigte Akten benutzen. Die Zusammenarbeit zwischen Behörde und Archiv geht also weiter und sollte nicht aufhören.

[1] Diese Regelung wurde weder in die GGO von 2000 noch in die RegR von 2001 übernommen.

Damit endet der Weg der Akte von ihrer Entstehung bis zu ihrem endgültigen Verbleib – falls archivwürdig: in einem Archivmagazin. Erneut betont werden muss, dass das Bearbeiten und Archivieren entscheidend vom Ordnen und Registrieren der Ordnung beeinflusst werden. Dies gilt auch für das ordnungsgemäße und sachgerechte Beschriften und Aufbewahren der Schriftgutbehälter in der Behörde. Nicht nur der Bearbeiter, auch der Archivar ist von der Qualität der Schriftgutverwaltung abhängig – beide stellen die gleichen Forderungen an die Schriftgutverwaltung. Es liegt an der Schriftgutverwaltung, sie zu erfüllen.

7.8 Elektronische Unterlagen

Zur Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten gibt es bislang noch keine ausreichenden praktischen Erfahrungen. Immerhin enthält die RegR, insbesondere deren Anlage 8, erste praxisbezogene Bestimmungen, die ein Aussondern, Anbieten und Abgeben elektronischer Akten gestatten und sich an das entsprechende Verfahren für konventionelle Unterlagen anlehnen. Dabei ist hervorzuheben:

- Elektronisch signierte oder verschlüsselte Schriftstücke sind lesbar zu machen.
- Zur Sicherstellung der späteren ordnungsgemäßen Aussonderung sollte das Archiv rechtzeitig bei der Entwicklung oder Beschaffung elektronischer Schriftgutverwaltungs- und Vorgangsbearbeitungssysteme beteiligt werden.
- Geregelt wird das Aussondern von Akten und Vorgängen, wobei bei der Beschreibung des entsprechenden Datensatzes eine eigene Angabe „Band-Nummer“ nicht vorgesehen ist.

Konkreter sind die Vorschläge, die eine Arbeitsgruppe von Archivaren des Bundes, der Länder und Kommunen im Rahmen des so genannten. DOMEA-Konzepts zum Aussondern und Archivieren machte (siehe Literaturverzeichnis). Aus dem Bericht der Arbeitsgruppe, der sich im Unterschied zur RegR auf die Behörden und sonstigen Stellen aller Gebietskörperschaften bezieht, sind für den Zuständigkeitsbereich des Bundesarchivs folgende fünf Punkte hervorzuheben:

- Es muss auch wie bisher eine „Altregistratur“ geben, die elektronische Unterlagen auf langsameren Speichermedien verwaltet und dadurch dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit Rechnung trägt.
- Eine entscheidende Rolle kommt der rechtzeitigen Festlegung der Aufbewahrungsfrist zu, weil nur so ein ordnungsgemäßes Aussondern gewährleistet werden kann.
- Für den Übergang in die „Altregistratur“ ist eine Zurücklege-Frist („Transferfrist“) festzulegen. Dadurch können abgeschlossene Vorgänge (nicht Akten) nach einer bestimmten Frist sozusagen automatisch zurückgelegt werden.

- Mit dem Zurücklegen zu verbinden ist eine Konversion in ein archivierungsfähiges Format.
- Der Prozess des Aussonderns wird durch frühzeitiges Festlegen und Umsetzen archivischer Bewertungsentscheidungen (Archivwürdig, Vernichten) beschleunigt.

Gemäß § 2 Abs. 5 Bundesarchivgesetz ist die Form der Übermittlung maschinenlesbarer Daten zu vereinbaren. Sie hat den allgemein anerkannten Regeln der Technik zu entsprechen. Für die Übermittlung ist eine ausreichende Dokumentation der Daten erforderlich, um diese verstehen und erschließen zu können.
Die folgenden Angaben sind als Minimalbestandteile einer Dokumentation für die Übergabe maschinenlesbarer Daten an das Bundesarchiv anzusehen. Für das Anbieten genügt eine Liste der Dateien, ein Katalog der inhaltlichen Merkmale und die Angaben unter Punkt 2. Für die ordnungsgemäße Übermittlung der Datenträger wird auf die Regelungen des IT-Grundschutzhandbuchs des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik verwiesen.

1. Technische Angaben

1.1 Komplette listenmäßige Aufstellung über alle Datenträger und die jeweils darauf befindlichen Dateien mit Dateinamen und näherer Erläuterung (Datenmenge in MB, ggf. Jahrgang, Generation der Datei, Version, bestimmter Auszug etc.)
1.2 Technische Angaben zu den Datenträgern hinsichtlich des Typs (z.B. CD-R, DVD, DAT), ggf. Formate, ggf. weitere Parameter, die zum Lesen der Informationen benötigt werden wie z.B. Speicherdichte
1.3 Angaben zu Hardware, Betriebssystem und verwendeter Software
1.4 Angaben zu vorhandenen Schnittstellen und zu Exportmöglichkeiten in software-unabhängige Formate
1.5 Länge der Datensätze und Datensatzformat (fest, variabel)
1.6 Detaillierter Datensatzaufbau (Datensatzstruktur) und Sortierung
1.7 Feldbezeichnungen mit relativer Position im Datensatz, Feldlänge, Feldformat, Muss-/Kannfelder, Häufigkeiten von Feldern im Satz
1.8 Interne Zeichendarstellung (ASCII, EBCDIC, binär), ggf. eingesetzte Komprimierungsverfahren
1.9 Bei Verwendung von Codierungen: Vollständige Codelisten (Nach Möglichkeit sowohl maschinenlesbar als auch als Papierausdruck)

2. Angaben zu Herkunft „Historie" und Entstehungszusammenhang der Daten

2.1 Abgebende Stelle und Organisationseinheit
2.2 Datenführende Stelle und Eigentümer der Daten (auch beteiligte Stellen und Rechenzentren)
2.3 Name des Auftraggebers für die jeweilige DV-Anwendung
2.4 Rechtsgrundlage und Zielsetzung der DV-Anwendung
2.5 Ggf. Ablauf der Primärerhebung und –erfassung der Daten
2.6 Nutzung und ursprüngliche Verarbeitung der Daten in der datenführenden Stelle
2.7 Angaben zu speziellen datenschutzrechtlichen Bestimmungen

Abb. 19: Übernahme maschinenlesbarer Dateien aus Datenbank-Anwendungen in das Bundesarchiv – Mindestanforderungen an die Dokumentation – (Stand: Dezember 2004)

Erst die kommende Aussonderungspraxis wird zeigen, wie einfach oder problematisch die Arbeit für die aussondernde Behörde und das übernehmende Archiv sein wird.

Die spezifischen Anforderungen bei der Übernahme maschinenlesbarer Dateien aus Datenbank-Anwendungen in das Bundesarchiv verdeutlicht der in Abb. 19 (Seite 100) dargestellte Katalog von Mindestanforderungen an die Datendokumentation.

7.9 Zusammenfassung

Auch für das Aussondern ist ein Mindestmaß an Organisation erforderlich. Nur dadurch kann den Anforderungen der Behörde – insbesondere aus der Bearbeitung – und der archivgesetzlichen Forderung, dauernd aufzubewahrende Unterlagen frühzeitig zu sichern, entsprochen werden.

Grundsätzlich benötigt jede Behörde einer gewissen Größe eine eigene Altregistratur mit besonderem Fachpersonal (Altregistrator) für die Verwaltung und (endgültige) Aussonderung von Altschriftgut.

Spätestens vor dem Zurücklegen sollte für alle Unterlagen, die an die Altschriftgutverwaltung gehen, eine sachgerechte Aufbewahrungsfrist festgelegt werden.

Besondere Aufmerksamkeit sollte der sachlich und wirtschaftlich zweckmäßigsten Art und Form der Lagerung des Altschriftguts innerhalb der Altschriftgutverwaltung geschenkt werden.

Mit dem zuständigen Archiv ist frühzeitig zu klären, welche Teile des Altschriftguts das Archiv nicht übernehmen will. Diese Angaben sind zusammen mit den Aufbewahrungsfristen, soweit möglich, in einem Aussonderungskatalog fest- und bei Bedarf fortzuschreiben.

Altschriftgut darf nur mit Zustimmung des zuständigen Archivs vernichtet werden. Dies gilt nicht für das fortlaufende Vernichten von Schriftstücken geringen Werts in der laufenden Schriftgutverwaltung („Papierkorb-“ oder Weglegesachen) bis zum Zeitpunkt der Aktenbildung.

Bei der Verwaltung größerer Altregistraturen ist der Einsatz von IT sinnvoll und wirtschaftlich. Dabei ist möglichst auf die Verknüpfung mit der laufenden Schriftgutverwaltung zu achten. Am zweckmäßigsten ist eine Planung der IT-Anwendung für die gesamte Schriftgutverwaltung, die das Aussondern vollständig berücksichtigt.

Vor der Verwendung moderner Mikroformen für die Aufbewahrung sind voraussichtliche Rückgriffserfordernisse und Kosten kritisch zu prüfen. Als Anwendungsbereich kommen vor allem Fallakten in Betracht.

Noch weit früher als bei Papierakten ist vor der endgültigen Aussonderung elektronischer Unterlagen Kontakt zum zuständigen Archiv aufzunehmen.

Ein sach- und bearbeitungsgerechtes Ordnen und Registrieren der Ordnung während des Prozesses der Aktenbildung und Bearbeitung erleichtern und verbilligen nicht nur das Aussondern in der Behörde, sondern auch die spätere Arbeit des zuständigen Archivs. Begangene Ordnungsmängel sind in der Altschriftgutverwaltung in der Regel nicht mehr zu beheben, erst recht nicht mehr im Archiv.

8 Aufbau- und Ablauforganisation, Vorschriften

8.1 Schriftgutverwaltung – eine zentrale Aufgabe

Bislang ist nur in nachgeordneten Behörden die Regelung zu finden, dass die Zuständigkeit für die Schriftgutverwaltung auf mehrere Organisationseinheiten verteilt ist. So ist beispielsweise das Organisationsreferat für die Vorschriften zuständig, das Referat „Innerer Dienst“ für die Schriftgutverwaltung der Zentral- oder Verwaltungsabteilung, und die Fachabteilungen sind für ihr Schriftgut verantwortlich. Bei einer Veränderung der Aufbauorganisation und dem damit verbundenen Wechsel von Schriftgut stellt sich dann als problematisch heraus, dass Akten innerhalb einer Behörde un-einheitlich verwaltet werden. In den Bundesministerien wurde deshalb bis Mitte der 1960er Jahre eine zentrale Zuständigkeit für die Schriftgutverwaltung eingeführt. Derzeit ist jedoch wieder die Tendenz zu erkennen, die Verantwortlichkeit für die Schriftgutverwaltung zu dezentralisieren und nur noch die wenigen unteilbaren Aufgaben der Schriftgutverwaltung (z. B. Aktenplan) zentral wahrzunehmen.

Welcher Organisationseinheit der Zentralabteilung die Zuständigkeit für die Schriftgutverwaltung als Ganzes zuzuweisen ist, kann nicht generell gesagt werden. In der Praxis ist meistens das Referat „Innerer Dienst“ zuständig für die Schriftgutverwaltung. Vor allem, wenn die Bearbeiterablage in einer Behörde deutlich überwiegt, ist es oft sinnvoll, dass die Zuständigkeit für die Schriftgutverwaltung beim Organisationsreferat liegt. Wichtig ist, dass die Zuständigkeit an einer Stelle gebündelt ist, dass entsprechende Vorschriften für die Schriftgutverwaltung bestehen und dass das Schriftgutverwalten in der gesamten Behörde auch tatsächlich überwacht wird. Die für die Schriftgutverwaltung der Behörde zuständige Organisationseinheit wird selbstverständlich die anderen Organisationseinheiten beim Aufstellen und Fortschreiben der Vorschriften beteiligen, damit sach- und bearbeitungsgerechte Regelungen das Schriftgutverwalten bestimmen. So sollten die Fachabteilungen zumindest bei der Aufstellung des Aktenplans und bei der Regelung für das Ordnen und Registrieren bestimmter Fallaktenserien (vgl. Abschnitt 4.3.3) gefragt werden.

In der für die Schriftgutverwaltung jeweils zuständigen Organisationseinheit sollte ein Sachbearbeiter für Schriftgutverwaltung für alle Belange der Schriftgutverwaltung in der Behörde zuständig sein, in großen Behörden ausschließlich, in kleineren Behörden zusätzlich zu anderen Aufgaben. Bei einer durchgängigen Registraturorganisation können Aufgabenteile auf Registraturmitarbeiter übertragen werden. Gerade im Hinblick auf die Überwachung von Bearbeiterablagen sollte die Zuständigkeit auf Sachbearbeiterebene festgelegt sein.

Nicht eindeutig zu beantworten ist die Frage, ob Sonderbereiche wie die Eingangsstelle, die Absendestelle und Drucksachenstellen zur Schriftgutverwaltung zu zählen sind. Am ehesten sollte bei elektronischen Eingängen die Eingangsstel-

le zur Schriftgutverwaltung gerechnet werden, weil eine enge Zusammenarbeit zwischen Eingangsstelle und Schriftgutverwaltung ein schnelles Weiterleiten der Eingänge an den zuständigen Bearbeiter erleichtert. Soweit Drucksachenstellen vor allem Material für die Aktenergänzung verwalten (z. B. Bundestagsdrucksachen), kann eine Verbindung zwischen der Drucksachenstelle und der Schriftgutverwaltung für ein richtiges Zuordnen zu den Akten hilfreich sein.

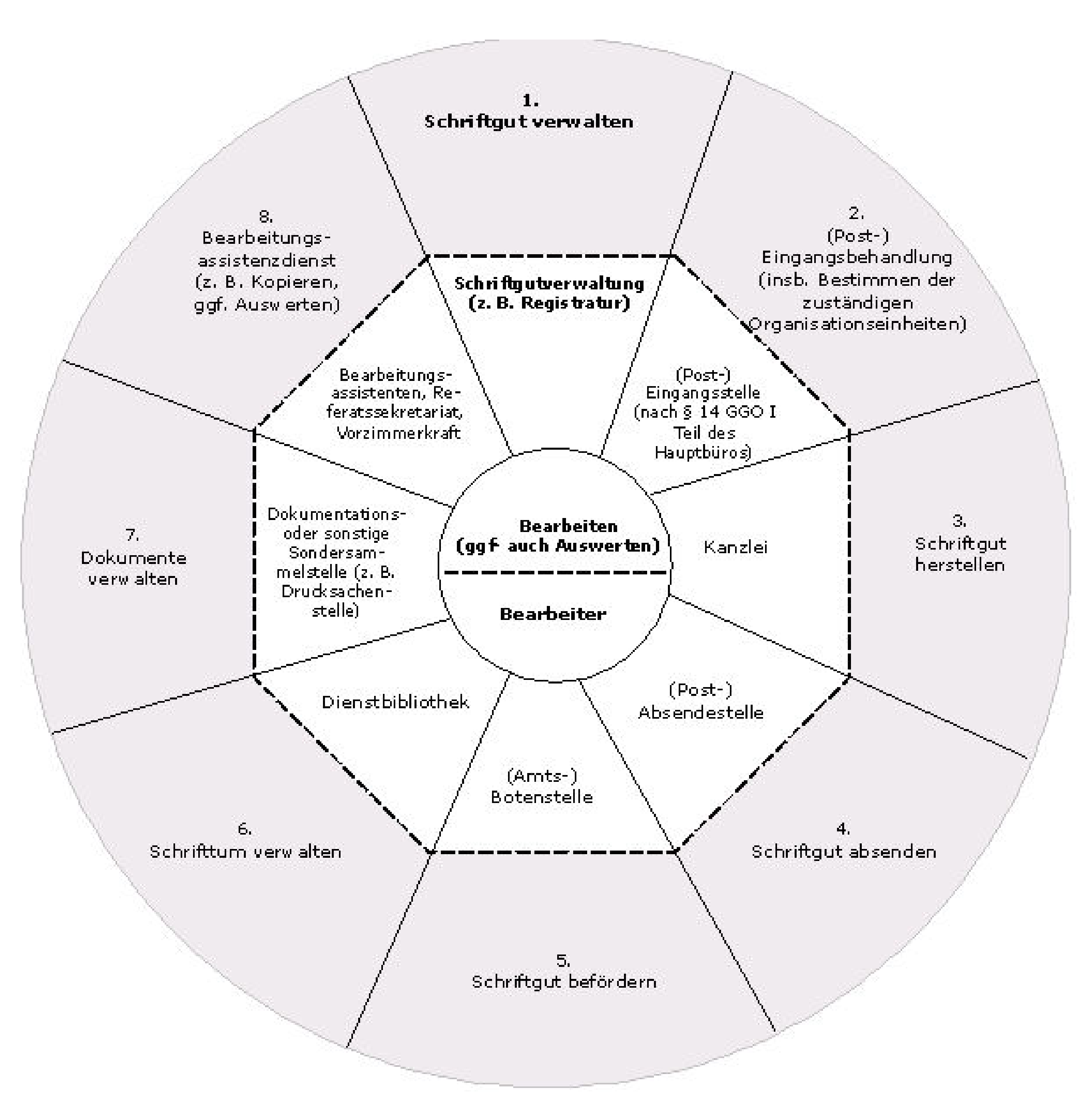


Abb. 20: Aufgaben, Stellen und Aufgabenträger, die in einer Behörde mit Schriftgut und verwandten Unterlagen befasst sind

8.2 Aufbauorganisatorische Formen der Schriftgutverwaltung[1]

Im Mittelpunkt einer aufbauorganisatorischen Betrachtung der Schriftgutverwaltung steht die Beziehung der Schriftgutverwaltung zur Bearbeitung. Die beiden bekannten aufbauorganisatorischen Formen sind dabei die Registratur (mit Registratoren) sowie die Bearbeiterablage (auch Arbeitsplatzablage genannt). Der Registrator und der Verwalter einer Bearbeiterablage sind „Schriftgutverwalter"; dies ist die neutrale Bezeichnung des Aufgabenträgers in der Schriftgutverwaltung. Die Praxis zeigt, dass bislang auf klare und eindeutige aufbauorganisatorische Begriffe kein besonderer Wert gelegt wird. So wird z. B. von der Sachbearbeiterablage gesprochen.[2] In der im März 1991 neu gefassten DIN 821-3 „Schriftgutbehälter – Begriffe" heißt es: „Ablagen werden auch Registraturen genannt" Damit wird Aufbauorganisatorisches mit Ablagetechnischem vermischt.

Die Notwendigkeit einer innerbehördlichen zentralen Regelungs- und Überwachungsstelle für die Schriftgutverwaltung ist unbestritten. Bei der aufbauorganisatorischen Ausgestaltung gibt es jedoch unterschiedliche Auffassungen, die am deutlichsten bei der Bewertung der beiden Formen „Registratur" und „Bearbeiterablage" werden. War die Registratur bis Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland die einzige Organisationsform der behördlichen Schriftgutverwaltung, wurde mit der Büroreform die Bearbeiterablage empfohlen. Die Bevorzugung der Bearbeiterablage zeigte sich noch in der bis 1995 geltenden RegA zur GGO I.

Theoretisch kann das Schriftgutverwalten mit den verschiedensten innerbehördlichen Aufgaben und Stellen verbunden werden. Einen Überblick über die Möglichkeiten enthält Abbildung 20, Seite 104.

Gerade in kleineren Behörden dürfte die Verknüpfung des Schriftgutverwaltens mit anderen Funktionen häufig vorkommen. Das organisatorische Modell der Assistenzdienste fasst gleichfalls mehrere Funktionen zusammen. Am einleuchtendsten ist jedoch die Verbindung vom Bearbeiten und Schriftgutverwalten in der Bearbeiterablage. Sie sollte daher als die häufigste Alternative zur Registratur näher betrachtet werden.

Auf den ersten Blick spricht viel für die Übertragung des Schriftgutverwaltens auf den Bearbeiter:

- Es entsteht keine zeitliche Verzögerung in der Bearbeitung und Auskunftstätigkeit durch das ansonsten notwendige Einschalten der Registratur.

---

[1] Zu unterscheiden ist zwischen der Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung auf dem aufbauorganisatorischen Bezug der Aktenordnung. Das Problem der zentralen oder dezentralen Aktenordnung ist bereits im Abschnitt 4.6. behandelt.

[2] Die Bezeichnung „Sachbearbeiterablage" sollte vermieden werden, weil das Schriftgutverwalten auch anderen Bearbeitern, z. B. Referenten oder sog. Bürosachbearbeitern, übertragen sein kann.

- Der Bearbeiter kennt die Bearbeitungsmaterie und ist daher sehr geeignet für das zutreffende Ordnen und Registrieren des anfallenden Schriftguts.
- Der Bearbeiter wird das Schriftgut auf das notwendige Maß reduzieren und dessen Verwaltung nicht als Selbstzweck ansehen.
- Wenn durch den Einsatz der IT der Bearbeiter ohnehin im verstärkten Maß Aufgaben der Schriftgutherstellung übernimmt, kann er in gleicher Weise auch die Funktion des Schriftgutverwaltens wahrnehmen – vor allem dann, wenn auf Papierschriftgut zugunsten einer elektronischen Ablage verzichtet werden sollte.

Bei der Bewertung dieser Aussagen muss zunächst auf die Besonderheit behördlicher Arbeit hingewiesen werden, die sich in besonderen Anforderungen ausdrückt (vgl. Abschnitt 2.1). Bei dieser Betrachtungsweise ergeben sich in der Praxis folgende Probleme:

- Ändert sich die behördliche Aufbauorganisation, wandert auch das Schriftgut. Aufgabentrennungen und -vermischungen führen im Laufe der Zeit zu einem Schrumpfungsprozess, so dass irgendwann Schriftgutverluste deutlich werden. Dies passiert vor allem bei einem plötzlich notwendigen Rückgriff auf ältere Unterlagen.
- So mancher Nachfolger eines Bearbeiters wird feststellen, dass sein Kollege eigenwillige Ordnungsvorstellungen besaß oder gar auf das Aktenverzeichnis verzichtete. Der Nachfolger wird dann wiederum das vorhandene Schriftgut, soweit für ihn noch nutzbar, nach seinen gleichfalls subjektiven Ordnungsgesichtspunkten verwalten.
- Die Verringerung des Arbeitsaufwandes für das Schriftgutverwalten führt zu einer Vernachlässigung des Ablegens und Beschriftens, so dass das Benutzen der Akten immer schwieriger wird und eine Vollständigkeit nicht gewahrt werden kann.
- Der Bearbeiter wird nicht oder nur mühsam rechtzeitig aussondern. Bestehen überwiegend Bearbeiterablagen, wird der Verzicht auf eine Altregistratur zu Schwierigkeiten im Rückgriff auf älteres Schriftgut und unweigerlich zum allmählichen Schriftgutverlust führen.
- Im Unterschied zur Registraturorganisation hat der Einsatz der Bearbeiterablage eine Vielzahl aktenführender Stellen zur Folge, die die Aufsicht und damit das Bemühen um eine einheitliche Schriftgutverwaltung erheblich erschweren.

Da besondere Anforderungen an das Schriftgut von Behörden gestellt werden, ist hierfür ein gewisser Aufwand unabdingbar. Besaß eine Behörde bislang eine Registratur und soll nun die Bearbeiterablage eingeführt werden, so kann die Einsparung von Registratorenstellen nur auf den ersten Blick als Vorteil betrachtet werden. Denn die bisherige Arbeit der Registratoren muss auf die Bearbeiter verteilt werden. Wird durch Personalzugänge die Mehrbelastung der Bearbeiter nicht aufgefangen, droht die Qualität der Schriftgutverwaltung unter die Mindestanforderungen zu sinken. Damit soll nicht gesagt werden, dass nur die Registratur als Organisationsform für die Schriftgutverwaltung in Betracht kommt. Vielmehr

kann die Bearbeiterablage als sinnvolle Organisationsform in Frage kommen, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllt (vgl. Abschnitt 8.3).

Sicherlich gibt es noch weitere praktische Möglichkeiten der aufbauorganisatorischen Zuordnung der Schriftgutverwaltung. In obersten Bundesbehörden wurde in den letzten Jahren vereinzelt versucht, die bisherige „klassische" Aufbauorganisation der Registratur (vgl. Abschnitt 8.4) unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung zu verändern. Bei solchen organisatorischen Veränderungen dürfen jedoch auch die Ziele der Qualität und Einheitlichkeit nicht aus den Augen gelassen werden. Unter diesem Blickpunkt ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Schriftgutverwalten ist eine Spezialaufgabe, die Spezialisten überlassen bleiben sollte (vgl. Abschnitt 2.10). Dies gilt vor allem für das Ordnen und dessen Registrierung. In Behörden mit komplexen Aufgaben und einer entsprechend komplizierten Aktenordnung kann das Schriftgut nur dann qualifiziert verwaltet werden, wenn Mitarbeiter ausschließlich mit dieser Tätigkeit befasst sind. Die Verknüpfung mit weiteren Assistenztätigkeiten ist nicht zu empfehlen. Eine gute Kanzleikraft ist durchaus noch kein guter Schriftgutverwalter, auch wenn für beide Tätigkeiten IT-Kenntnisse erforderlich sind und sie deshalb auf den ersten Blick als gleichartig erscheinen können.
- Die Sicherung der Qualität und Einheitlichkeit erfordert, dass die Fach- und Dienstaufsicht über die Registraturkräfte in einer Hand bleiben. Wird die Aufsicht auf die Abteilungen oder gar Referate übertragen, hat ein Sachbearbeiter für Schriftgutverwaltung, der nur noch die nicht aufteilbaren Restaufgaben der Schriftgutverwaltung (z. B. Aktenplan) zentral wahrnimmt, auf die Registraturkräfte kaum noch Einfluss, auch weil diese nicht mehr ihre Unabhängigkeit gegenüber den Ordnungswünschen der Organisationseinheiten besitzen. Wird die Aufsicht auf einen Sachbearbeiter innerhalb einer (Fach-)Abteilung übertragen, der auch noch Fachaufgaben wahrnimmt, besteht stets die Gefahr, dass diese Aufsichtsfunktion wegen Desinteresse, mangelnder Kenntnisse oder der Bevorzugung anderer Aufgaben nicht oder nur unzulänglich wahrgenommen wird. Auch auf der mittleren Ebene sollten also Fachkundige tätig sein, auch wenn sie nicht mehr die Bezeichnung „Registraturleiter" tragen.

Eine Verknüpfung mit anderen Assistenzarbeiten dürfte daher nur in kleinen Behörden, in besonderen Bereichen (z. B. Vorzimmern von Leitungs-personal), wohl auch in Behörden mit einem großen Bestand von Fallakten sinnvoll sein, nicht jedoch in Ministerien. Eine Dezentralisierung der Aufsicht über die Schriftgutverwaltung kann nicht infrage kommen, wenn auf eine gute und einheitliche Schriftgutverwaltung Wert gelegt wird.

8.3 Bearbeiterablage

Unter folgenden Bedingungen kann eine Bearbeiterablage für die Verwaltung des behördlichen Schriftguts sinnvoll sein:

- Das Schriftgut braucht nicht langfristig aufbewahrt zu werden und
- das zuständige Archiv hat auf eine Übernahme von Schriftgut auf Dauer verzichtet.[1]

In diesen Fällen kann aber auch ausnahmsweise eine Registraturorganisation zweckmäßig sein, z. B. bei einer großen Menge von Schriftgut.

Ist Schriftgut längerfristig aufzubewahren und dem zuständigen Archiv anzubieten, müssen folgende Voraussetzungen für die Einrichtung von Bearbeiterablagen gegeben sein:

- Die Aufgaben des Bearbeiters müssen klar und eindeutig abgegrenzt sein. Ist die Aufgabenverteilung nicht streng durchgeführt (was teilweise nicht möglich ist), so ist die Verwaltung durch einen oder mehrere hauptamtliche Schriftgutverwalter sinnvoll.
- Die Aufgabenverteilung muss relativ stabil sein. Jede Änderung der Aufbauorganisation führt zu Veränderungen im Schriftgut von Bearbeiterablagen. Häufige Aufteilungen und Umlagerungen des Schriftguts bewirken eine Verschlechterung des Ordnungszustandes und anschließend einen Schriftgutverlust.
- Das Schriftgut muss verhältnismäßig einfach zu ordnen sein, was am ehesten bei Fallakten gewährleistet ist. Bei komplexeren Aufgaben besteht die Gefahr, dass das angefallene Schriftgut nur unzulänglich oder nach subjektiven Gesichtspunkten geordnet wird und nach längerer Zeit nicht oder nur schwierig zu benutzen ist.
- Der Umfang des anfallenden Schriftguts darf nicht zu groß sein. Hat der Bearbeiter (Sachbearbeiter) zu viel Arbeit für das Verwalten des Schriftguts zu leisten, ist die Bearbeiterablage unwirtschaftlich; diese Arbeit sollte dann von anderen Kräften erledigt werden.

Günstig können sich folgende Gegebenheiten auswirken:

- Die Bearbeiter haben Grundkenntnisse der Verwaltungspraxis, gegebenenfalls sogar eine einheitliche Ausbildung;
- die Personalfluktuation ist gering.

[1)] Die Verwaltungsvorschrift für die Verwaltung des Schriftguts der Behörden und sonstigen Stellen des Landes Baden-Württemberg vom 4.5.1998 (GABl. S. 354) knüpft diese beiden Voraussetzungen an die Zulassung einer Bearbeiterablage, wobei sie darüber hinaus die maximale Aufbewahrungsfrist präzisiert (10 Jahre) und als weitere Bedingung die Gewährleistung der Grundsätze des Schriftgutverwaltens nennt.

Die Forderung, dass der Bearbeiter sofort auf seine Akten zurückgreifen muss, braucht nicht unbedingt zu einer Bearbeiterablage zu führen, weil auch eine Registratur die zeitlich begrenzte Verwahrung des Schriftguts beim Bearbeiter ohne weiteres zulässt.

Bearbeiterablagen können nur dann den Anforderungen an die behördliche Schriftgutverwaltung genügen, wenn folgende drei organisatorische Bedingungen erfüllt sind:

- Die Vorschriften zur Schriftgutverwaltung tragen den Besonderheiten der Bearbeiterablage Rechnung, indem nicht überzogene, sondern nur fachlich notwendige Bestimmungen gelten (z. B. Führen eines Aktenverzeichnisses) und gegebenenfalls in einem besonderen Merkblatt für den Bearbeiter die notwendigen Hinweise enthalten sind.
- Die Bearbeiterablagen sind fortlaufend auf das Einhalten der fachlichen Mindestanforderungen zu überprüfen (vor allem Ordnen und Registrieren der Sachakten, Ablegen, Kennzeichnen der Schriftgutbehälter). Hier ist insbesondere der Sachbearbeiter für Schriftgutverwaltung gefordert, mit dem nötigen organisatorischen Geschick die Belange der behördlichen Schriftgutverwaltung gegenüber den Bearbeitern durchzusetzen. Er muss organisatorische und personelle Ausgleichsmaßnahmen einleiten, falls der Mindeststandard offensichtlich nicht gewahrt werden kann. Am wirkungsvollsten dürfte das Überwachen von Bearbeiterablagen in Behörden mit überwiegender Registraturorganisation sein.
- Das Verwalten des aus einer Bearbeiterablage ausgesonderten (genau: zurückgelegten) und noch aufzubewahrenden Schriftguts ist einer zentralen Altregistratur zu übertragen.

Die organisatorische Ausgestaltung der Bearbeiterablage ist in der Praxis vielfältig, weil sie von behördlichen Besonderheiten sowie personellen und räumlichen Zwängen abhängt. Der gelegentliche Einsatz von Hilfskräften – insbesondere beim Ablegen und Beschriften – kann sinnvoll sein. Unter besonderen organisatorischen Bedingungen (z. B. kleinere Außenstellen) wird die Bearbeiterablage unumgänglich sein, auch wenn eine Registratur sachdienlicher wäre.

Es liegt nahe, dass die Bearbeiterablage am ehesten in Mittel- und Unterbehörden sinnvoll ist. Doch sollte eine Registratur bestehen, wenn das Schriftgut langfristig aufzubewahren und dem Archiv anzubieten ist. So besitzen beispielsweise die Mittel- und Unterbehörden der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes durchweg Registraturen und lassen nur in ganz bestimmten abgegrenzten Bereichen (Bearbeitung bestimmter Fallakten) eine Bearbeiterablage zu.

In Oberbehörden und sonstigen zentralen nichtministeriellen Einrichtungen dürfte oft die große Zahl der Fallakten hauptamtliche Schriftgutverwalter erfordern. In der Dienststellenverwaltung kann eine Bearbeiterablage ausreichen.

Die Bearbeitung ausschließlich elektronischer Unterlagen wird sicherlich den Anteil des Bearbeiters an der Schriftgutverwaltung erhöhen.

8.4 Registratur

Unter folgenden Voraussetzungen kommt in einer Behörde die Einrichtung einer Registratur in Frage:

- Das zuständige Archiv hat auf die Anbietungspflicht gemäß § 2 Abs. 1 BArchG nicht verzichtet.
- Auf das Schriftgut ist längerfristig zurückzugreifen.
- Es fällt umfangreiches Schriftgut an, das aus wirtschaftlichen Gründen von weniger qualifizierten Kräften verwaltet werden sollte (z. B. Fallakten).
- Das anfallende Schriftgut ist schwierig zu ordnen und muss genau registriert werden.
- Mehrere Bearbeiter greifen auf dasselbe Schriftgut zurück.

Die Registratur sollte als Regelform der behördlichen Schriftgutverwaltung angesehen werden, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden kann (vgl. auch Abschnitt 8.2). Selbst wenn durchgehend eine Bearbeiterablage vorzuziehen ist, muss doch eine Altregistratur bestehen, falls das Schriftgut längerfristig aufzubewahren und dem zuständigen Archiv anzubieten ist.

Die Registraturorganisation ist so flexibel, dass sie den besonderen Bedürfnissen der Bearbeitung entgegenkommen kann, indem das Schriftgut für die laufende Bearbeitung (z. B. das jeweilige Haushaltsjahr) beim Bearbeiter verwahrt wird und die Registratur frühzeitig Unterstützungsdienste leistet, insbesondere beim Ablegen. Die Übertragung bestimmter Aufgaben der Schriftgutverwaltung kann generell (in der Anweisung für die Schriftgutverwaltung) oder im Einzelfall geschehen. Wichtig ist, dass die Registratur darauf achtet, dass die Grundsätze des Schriftgutverwaltens eingehalten werden. In einer Behörde kann also die Organisationsform der Schriftgutverwaltung von der „reinen“ Registratur bis zur „echten“ Bearbeiterablage reichen, wobei von letzterer lediglich die Altschriftgutverwaltung abgetrennt ist.

Allgemein kann gesagt werden, dass

- die Registratur gegenüber der Bearbeiterablage um so mehr zurücktritt, je tiefer die Behörde in der Verwaltungshierarchie steht;
- für die im nichtministeriellen Bereich dominierenden Fallakten Registraturkräfte tätig sein sollten, falls eine Aufteilung auf Bearbeiter unzweckmäßig ist und ein erheblicher Schriftgutzuwachs besteht.

Die Gliederung der einzelnen Registraturarbeitsplätze kann nach der Aufbauorganisation der Behörde (üblich in Ministerien), nach dem Aktenplan, der Unter-

bringung der Behördenteile oder nach der Art des Schriftguts (z. B. Eingaben, Fallakten, Altschriftgut) erfolgen. Soweit in der Behörde wegen ihrer Größe an der zentralen Aktenordnung (vgl. Abschnitt 4.6) festgehalten werden kann, müssen der Aktenplan und gegebenenfalls die Art des Schriftguts die Gliederungsgrundlage bilden.

Eine größere Registratur ist in Registraturgruppen zu gliedern, denen so genannte Registraturleiter vorstehen; dabei ist auf eine ausreichende Leitungsspanne und ein entsprechend hervorgehobenes Aufgabenbild für die Registraturleiter zu achten.

Bei der Bildung der Registratur-Arbeitsplätze ist eine Trennung nach Verrichtungen (beispielsweise nur Ablegen) zu vermeiden. Der Registrator sollte für die gesamte Verwaltung des Schriftguts eines bestimmten Bereichs, also auch für das Ordnen und Registrieren, zuständig sein. Lediglich vom Aussondern wird nur eine Verrichtung – das Zurücklegen – wahrgenommen; alle weiteren Verrichtungen werden von der zentralen Altschriftgutverwaltung erledigt.

Das Problem der Dienstpostenbewertung kann nur in Fallaktenregistraturen befriedigend gelöst werden, wenn es sich um gleichartige Fallaktenreihen handelt. In den übrigen Sachaktenbereichen kann etwa die Zahl der Eingänge, Akten und betreuten Bearbeiter sowie die Zahl der Wiedervorlagen keine ausreichende Bemessungsgrundlage darstellen. Hier müssten auch die Schwierigkeiten des Ordnungsgegenstandes und der Grad der Mitarbeit des Partners „Bearbeiter“, der die Registratur unterstützen oder eine Zusammenarbeit verweigern kann, berücksichtigt werden.

Als Beispiel für die Schwierigkeit einer einheitlichen Dienstpostenbewertung wird die Beschreibung der Fallgruppe 40 zur Vergütungsgruppe VI b[1] in Verbindung mit der Protokollnotiz Nr. 22[2] des Teils I der Anlage 1a zum Bundes-Angestelltentarifvertrag herausgegriffen. Nach dieser Beschreibung reicht ein Ordnen allein nach dem Aktenplan aus, die weitergehende und oft noch schwierigere Bildung und inhaltliche Kennzeichnung von Einzelsachakten werden nicht vorausgesetzt. Hier wäre eine tarifrechtliche Verdeutlichung der Aufgaben der Registraturbediensteten wünschenswert.

---

1) Fallgruppe 40: Registraturangestellte in einer nach Sachgesichtspunkten vielfach gegliederten Registratur in Tätigkeiten, die gründliche, umfangreiche Fachkenntnisse des Registraturwesens und eingehende Kenntnisse des verwalteten Schriftguts erfordern.

2) Protokollnotiz Nr. 22: Eine nach Sachgesichtspunkten vielfach gegliederte Registratur liegt vor, wenn das Schriftgut auf der Grundlage eines eingehenden, systematisch nach Sachgebieten, Oberbegriffen, Untergruppen und Stichworten weit gefächerten Aktenplans unterzubringen ist; nur in alphabetischer oder nummerischer Reihenfolge geordnetes Schriftgut erfüllt diese Voraussetzungen nicht.

8.5 Ablauforganisation

Wegen der vielen behördlichen Besonderheiten ist eine detaillierte Beschreibung ablauforganisatorischer Probleme der Schriftgutverwaltung nicht sinnvoll. Es können nur wenige allgemeine Gesichtspunkte – unabhängig von der Behördenorganisation – angesprochen werden. Als wichtiger Einzelpunkt wird noch die Schlussverfügung als Bearbeiter-Schriftgutverwaltung-Nahtstelle behandelt.

Voranzustellen ist ein Überblick über die innerbehördlichen Stationen der Schriftgutbehandlung vom Eingang in der Behörde bis zur Vernichtung oder Verwaltung im zuständigen Archiv (Abb. 21, Seite 113). Zur besseren Verdeutlichung sind für jede Station die beteiligten Stellen sowie gegebenenfalls die von der Schriftgutverwaltung zu erfüllenden Aufgaben zusätzlich genannt.

Wichtigste Aufgabe der Eingangsstelle ist es, die eingehenden Schriftstücke (Eingänge) rasch und zutreffend auf die zuständigen bearbeitenden Organisationseinheiten auszuzeichnen, damit keine Verzögerungen bei der Bearbeitung entstehen. Wird in der Behörde auf den möglichst frühzeitigen und genauen Nachweis einzelner Schriftstücke und deren Verbleib Wert gelegt, sollte bei entsprechendem Einsatz der IT das Registrieren bereits in der Eingangsstelle – wenn auch noch ohne Aktenzeichen – geschehen; die Schriftgutverwaltung könnte dann diese Angaben ergänzen.

Bei elektronischen Eingängen liegt die Überlegung nahe, Eingänge ohne Registrierung gleich dem Bearbeiter zuzuleiten. Dadurch kann der Bearbeitungsbeginn früher erreicht und elektronischer Informationsballast gleich gelöscht werden. Dagegen spricht die mögliche Gefahr, dass auch nach-weiswürdige Eingänge nicht nach den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Schriftgutverwaltung erfasst werden können.

Ist die möglichst rasche Weiterleitung an den Bearbeiter das wichtigste ablauforganisatorische Ziel, so muss dieser der Eingangsempfänger sein. Dies widerspricht dem Grundsatz der Wahrung des Informations- und Weisungsrechts des Vorgesetzten, das durch die unmittelbare Zuleitung an den Bearbeiter nicht beachtet wird. Ein Kompromiss kann darin bestehen, dass der Bearbeiter verpflichtet wird, von Eingängen, die der Leitung und den Vorgesetzten vorgelegt werden sollten, sofort eine Kopie oder das Original nach der ersten Kenntnisnahme vorzulegen. Die Bearbeitung beginnt also bereits und berücksichtigt dann noch eventuell folgende Weisungen.

Wenn das Schriftgut nur in Bearbeiterablagen verwaltet wird, gibt es für die Phasen 2-4 der Übersicht nur einen „Hauptbeteiligten“, nämlich den Bearbeiter als Verwalter einer Bearbeiterablage. Aus ablauforganisatorischer Sicht ist dies vorteilhaft. Allerdings kann es bei dem Übergang in die Altschriftgutverwaltung eher zu Störungen kommen, wenn eine Bearbeiterablage besteht, als wenn eine Re-

gistratur für das ordnungsgemäße Verwalten und Zurücklegen von Schriftgut sorgt.

Phase	Funktion	Hauptbeteiligte	Weitere Beteiligte	Aufgaben der Schriftgutverwaltung
		Eingang		
		↓		
1	Zuleiten an den	Eingangsstelle	Behördenleitung	-
	Eingangsempfänger (Bearbeiter)	↓		
		Eingangsempfän-ger Bearbeiter		
		↓		
2	Vorbereiten der	Schriftgutverwal-tung		Ordnen
	Bearbeitung	↓		Registrieren
				Bereitstellen
3	Bearbeiten	Bearbeiter	Beteiligte Bearbeiter	(Ordnen)
		↓	Kanzlei	Bereitstellen
			Absendestelle	ggf. Registrieren
4	Abschluss der	Schriftgutverwal-tung	Bearbeiter	Ordnen
	Bearbeitung	↓	ggf. beteiligte Bearbeiter	Registrieren
				Bereitstellen
				Ablegen und
				Aufbewahren
5	Zurücklegen/	(Alt-) Schriftgutverwal-tung	Bearbeiter	Aussondern Registrieren
	Verwalten des	↓		Bereitstellen
	Altschriftguts			
6	Abgeben an das	Altschriftgutverwal-tung		Aussondern
	Archiv/Vernichten	↓		Registrieren
	Benutzen von	Archiv	(Alt-) Schriftgut-	Bereitstellen
	Archivgut		Verwaltung/Bearbeiter	

Abb. 21: Gesamtübersicht über den Ablauf der Behandlung von Schriftgut

Die Schlussverfügung bildet die Übergangsstelle zwischen Bearbeitung und Schriftgutverwaltung (Phase 4). Sie bezeichnet den Wechsel der Verantwortung vom Bearbeiter auf den Schriftgutverwalter und legt die weitere Behandlung durch die Schriftgutverwaltung fest.

Folgende zwei Typen von Schlussverfügungen sind zu unterscheiden (vgl. Anlage 1 der RegR):

- einen Bearbeitungsabschnitt beendende Verfügungen (Vorläufige Schlussverfügungen)
  Dazu gehören Wiedervorlage (Wv) und Zur Sammlung (ZSg).
- die Bearbeitung beendende Verfügungen (Abschließende Schlussverfügungen)

Zu den gängigsten Schlussverfügungen zählen
- Zum Vorgang (ZVg), durch die lediglich das Ende der Bearbeitung eines Geschäftsvorfalls bestimmt wird, und
- Zu den Akten (ZdA), durch die der Abschluss der Bearbeitung der gesamten Akte festgestellt wird und damit noch zu dieser Akte bestehende vorläufige Schlussverfügungen aufgehoben werden.

  In beiden Fällen wird dann das Schriftgut in den bestehenden Akten abgelegt. Die Bearbeitung kann aber weiterhin jederzeit wieder aufgenommen werden (z. B. durch einen neuen Eingang).

  Mit der Schlussverfügung „Weglegen (Wgl)“ wird eine Zuordnung zu den so genannten Weglegesachen festgelegt und damit eine nur begrenzte Aufbewahrung außerhalb der Akten bestimmt (vgl. Abschnitte 7.2 und 7.3). Diese leider von den Bearbeitern wenig genutzte Schlussverfügung trägt zur Übersichtlichkeit und damit zur Wirtschaftlichkeit der Schriftgutverwaltung bei. Erweist es sich durch die folgende Geschäftsentwicklung wider Erwarten als sinnvoll, kann eine Weglege-Verfügung aufgehoben werden und die Unterlagen dann mit der neuen entsprechenden Schlussverfügung zu einer Akte genommen werden.

Soweit die verfügten Unterlagen zu den Akten zu nehmen sind, sollten die Schlussverfügung bei Bedarf mit Ordnungs- und Registrierhinweisen verknüpft werden, die das spätere Bereitstellen und Aussondern erleichtern. Sinnvoll kann jedoch auch eine Absprache zwischen Schriftgutverwalter und Registrator sein. Der Bearbeiter muss wissen, dass er mit der Schlussverfügung den Gang des weiteren Schriftgutverwaltens entscheidend beeinflusst.

Die Übersicht (Abb. 21, Seite 113) macht auch deutlich, dass das Ordnen und Registrieren keine einmaligen Tätigkeiten der Schriftgutverwaltung darstellen, sondern bis zum Zurücklegen einen fortdauernden Prozess bilden (vgl. auch Abschnitt 4.7). Die Folge sind ein sachgerechtes Zurücklegen und Aussondern sowie

ein leichter Rückgriff auf Unterlagen, die für die Bearbeitung noch benötigt werden.

Eine erste ablauforganisatorische Engstelle kann das Zurücklegen und Abgeben an die Altschriftgutverwaltung sein, wenn vorher nicht die notwendigen Voraussetzungen in der Schriftgutverwaltung getroffen werden (insbesondere differenziertes Ordnen von Akten, Festlegen von Aufbewahrungsfristen). Werden die Voraussetzungen nicht beachtet und trotzdem Unterlagen unsachgerecht (also beispielsweise ohne die Festlegung von Fristen oder mit falschen Fristangaben) an die Altschriftgutverwaltung abgegeben, so kann dies zu deren Aussonderungsunfähigkeit führen. Eine weitere mögliche Folge kann sein, dass auch die dauernd aufzubewahrenden Unterlagen wegen Raumnot oder aus anderen Gründen unzulässig vernichtet werden.

8.6 Vorschriften

Ein Blick in die behördliche Praxis zeigt, dass die Vorschriften zur behördlichen Schriftgutverwaltung oft unzureichend sind. So werden manche Regelungsbereiche ausgeklammert oder nur unvollständige Bestimmungen aufgestellt, die ein sachgerechtes Schriftgutverwalten nicht fördern. Beispielsweise kann eine kurze Vorbemerkung zum Aktenplan sicherlich nicht als ausreichende Vorschrift angesehen werden. Ein besonderes Problem bilden die Regelungen für den gesamten Geschäftsbereich eines Ministeriums, die - wenn nicht getrennt nach den einzelnen Verwaltungsstufen - dem Ministerium zu wenige und den Unterbehörden zu viele Regelungen geben. Nachfolgend soll nur auf die Verhältnisse in einer Behörde (z. B. Oberbehörde) eingegangen werden.

Die Anweisung für die Schriftgutverwaltung sollte mit der Geschäftsordnung verknüpft sein. Diese Anweisung gilt für alle an der Schriftgutverwaltung Beteiligten, also für den Schriftgutverwalter (Registraturkraft oder Verwalter einer Bearbeiterablage) und den mit der Schriftgutverwaltung zusammenarbeitenden Bearbeiter. In der Anweisung sind alle Regelungsbereiche zu behandeln. Sind für einen Spezialbereich (beispielsweise Fallakten) umfangreiche Festlegungen zu treffen, kann dies in besonderen Vorschriften geschehen, die in der Anweisung zu nennen sind. Überwiegt die Bearbeiterablage, können die Rechte und Pflichten des Verwaltens einer Bearbeiterablage gesondert geregelt werden.

Die Geschäftsordnung muss nicht nur grundsätzlich auf die Schriftgutverwaltung eingehen, sondern auch Regelungen zur Bearbeitung von Schriftgut treffen (vgl. Abschnitt 2.2); gegebenenfalls können diese Bestimmungen in einer besonderen Anlage zusammengefasst werden. Auch das Benutzen des Schriftguts durch Behördenbedienstete und Dritte ist zu regeln.

Eine weitere zentrale, in der Anweisung für die Schriftgutverwaltung zu nennende Vorschrift ist der Aktenplan (Gesamtaktenplan), meist die umfangreichste der

drei genannten Regelungen. Auch der Aktenplan sollte jedem Bearbeiter und Schriftgutverwalter zur Verfügung stehen.

Neben den genannten Vorschriften können ergänzend Merkblätter und Hinweise für bestimmte Zielgruppen erstellt werden. Als Zielgruppen kommen in Betracht:

- neue Bearbeiter, die auf die bestehende Schriftgutverwaltung hinzuweisen sind (Schwerpunkt: Zusammenarbeit mit der Registratur);
- neue Registraturkräfte;
- Vorzimmerkräfte von Leitungspersonen.

Diese Hinweise sollen auf die Vorschriften hinführen und sie in den wichtigen Punkten erläutern, sie jedoch nicht ersetzen. Ob und in welcher Form diese Hinweise zu erstellen sind, hängt von den Besonderheiten der Behörde ab.

Für die Anwendung wichtig ist die Art des Bereitstellens der genannten Vorschriften und Hinweise. Zumindest die Geschäftsordnung sollte als „Grundgesetz innerbehördlicher Arbeit“ den Behördenbediensteten als einzelne Vorschrift zur Verfügung stehen. Falls nicht die in den letzten Jahren häufiger genutzte Lösung des Organisationshandbuchs bevorzugt wird, kann ein eigenes Dienstwerk „Schriftgutverwaltung“ verwendet werden, in dem alle genannten Vorschriften und Hinweise anwendungsfreundlich zusammengefasst sind.

8.7 Zusammenfassung

Soll die behördliche Schriftgutverwaltung die sich aus den Aufgaben der Behörde ergebenden Anforderungen erfüllen, muss auch der ausreichenden Regelung aufbau- und ablauforganisatorischer Aspekte sowie dem Vorschriftenwesen besondere Beachtung geschenkt werden. Dabei hervorzuheben sind folgende Gesichtspunkte:

- Die Schriftgutverwaltung muss unter einer einheitlichen Leitung stehen, weil nur so die notwendige Einheitlichkeit der Methoden und Hilfsmittel gewährleistet wird.
- Das Verwalten des Schriftguts muss vollständig geregelt sein. Die Regelungen sind überdies den betreffenden Bediensteten – Bearbeitern und Schriftgutverwaltern – in anwendungsfreundlicher Form zur Verfügung zu stellen.
- Bei der Festlegung der Aufbauorganisation der Schriftgutverwaltung sind die behördenspezifischen Anforderungen an das Schriftgut gegenüber rein organisatorischen Gesichtspunkten besonders zu beachten. Ist auf Schriftgut langfristig zurückzugreifen, kann nur die Organisationsform der Registratur mit hauptamtlichen Schriftgutverwaltern in Betracht kommen. Eine durchweg einheitliche aufbauorganisatorische Form der Schriftgutverwaltung wird jedoch wegen der vielen Besonderheiten in einer Behörde nicht immer sinnvoll sein.

- Bei der Ablauforganisation ist vor allem zu beachten, dass das Ordnen und das Registrieren einen fortlaufenden Prozess bilden, der erst mit dem Zurücklegen (Aussondern) abgeschlossen ist. Wurde schlecht geordnet und wurden die Grundsätze des Aussonderns nicht frühzeitig beachtet, wird das eigentliche Aussondern nur mühsam und schleppend erfolgen und gegebenenfalls zur unzulässigen Vernichtung von dauernd aufbewahrenswerten Unterlagen führen.

Wird für die Verwaltung des Schriftguts Informationstechnik eingesetzt, kann durch die stärkere Einbindung des Bearbeiters die Zusammenarbeit mit der Schriftgutverwaltung verbessert und der Arbeitsablauf vereinfacht werden (z. B. Registrieren des Verbleibsnachweises durch den Bearbeiter selbst).

Der Einsatz der IT wird den hauptamtlichen Schriftgutverwalter nicht grundsätzlich überflüssig machen. Wenn die Unterlagen elektronisch bearbeitet und verwaltet werden, dürfte einerseits der Bearbeiter stärker in den Prozess des Schriftgutverwaltens eingebunden werden (z. B. durch das alleinige Bilden und Registrieren von Vorgängen) und andererseits dem Registrator als professionellem „Informationsmanager“ die anspruchsvolle Aufgabe der Wahrung einer gleichmäßigen Qualität der Schriftgutverwaltung zukommen (z. B. durch das alleinige Bilden und Registrieren von Akten).

9 Ausblick

Unter den Informationsquellen, die der behördlichen Arbeit dienen, nimmt das behördliche Schriftgut einen zentralen Platz ein. Der Behörde muss daher daran gelegen sein, die eigene Schriftgutverwaltung so zu organisieren, dass sie das behördliche Verwaltungshandeln wirkungsvoll unterstützt. Mit dem Ziel der Verbesserung wird das Ziel der Vereinfachung und möglichst auch der Verbilligung verknüpft. Gerade in finanziell schwierigen Zeiten wird der Gesichtspunkt der Kostenreduktion besonders hoch bewertet.

Aus dieser Publikation sollte deutlich geworden sein, dass der Einsatz der IT das behördliche Schriftgutverwalten verbessern und in vielen Bereichen vereinfachen kann. Dabei müssen jedoch die Grundlagen der behördlichen Schriftgutverwaltung beachtet werden – an erster Stelle zu nennen ist das qualifizierte Bilden und Registrieren von Sachakten. Die behördlichen Besonderheiten sind zu beachten, wenn die auf dem Markt angebotene Software auf eine Anwendung hin überprüft oder Vorschläge von Beratungsfirmen bewertet werden sollen.

Wenn eine Reform nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führt, kann es auch daran liegen, dass die IT eingeführt wurde, ohne dass vorher das bestehende System der Schriftgutverwaltung überprüft und ggf. ein behördengerechteres neues Verfahren entwickelt worden war. Die Einführung der IT ohne vorherige Beseitigung der Schwächen (z. B. der Ordnungsgrundlage) kann nur befristet zu Verbesserungen und Vereinfachungen führen.

Gerade im Bereich des Verwaltungsvollzugs bringt der Einsatz der IT bei der Verwaltung der massenhaft anfallenden Fallakten unübersehbare Vorteile. Dieser Schriftgut-Bereich einfacher Ordnung bietet sich auch als besonders geeignetes erstes Einsatzfeld für die elektronische Bearbeitung und Verwaltung der anfallenden Unterlagen an. Es klingt plausibel, dass erst ausreichende Erfahrungen im nachgeordneten Bereich gesammelt werden sollten, bevor die Ministerien ihre Akten in elektronischer Form führen.

In welchem Umfang auch die IT in die Behörde eingeführt wird: Die Grundsätze des Schriftgutverwaltens sollten beachtet werden. Deren Missachtung wird früher oder später das behördliche Verwaltungshandeln negativ beeinflussen, weil die für die sachgerechte Bearbeitung erforderlichen Unterlagen nicht mehr oder nur noch mühsam gefunden werden. Es sollte weiterhin Sachakten geben und nicht auf die Kompetenz eigenständiger und unter einer zentralen Aufsicht arbeitender Schriftgutverwalter verzichtet werden.

Abbildungsverzeichnis

Literatur

Empfehlungen für die Schriftgutverwaltung. Hrsg. vom Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und vom Bundesministerium des Innern, 2. Aufl. 1989. 103 S. Vergriffen

Heinz Hoffmann: Behördliche Schriftgutverwaltung. Ein Handbuch für das Ordnen, Registrieren, Aussondern und Archivieren von Akten der Behörden. 1993, 2. Aufl. 2000. XVIII, 647 S. (Schriften des Bundesarchivs 43). Über den Buchhandel zu beziehen.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: Allgemeiner Teil (GGO I) [mit Anhang I: Registraturrichtlinie], Besonderer Teil (GGO II) ... 7. Lieferung, Stand: März 1996. Hrsg. vom Bundesministerium des Innern. Verlag W. Kohlhammer

Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). 2000. Download und zu bestellen unter: www.staat-modern.de

Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR). 2001. Download und zu bestellen unter: www.staat-modern.de

Die nichtministerielle Bundesverwaltung und das Bundesarchiv. Merkblatt des Bundesarchivs. April 2004. Homepage und Download der digitalen Version unter www.bundesarchiv.de

DOMEA-Konzept. Organisationskonzept 2.0. Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang. Okt. 2004 (= Schriftenreihe der KBSt 61). Homepage und Download der digitalen Version unter: www.kbst.bund.de

DOMEA-Konzept. Organisationskonzept 2.0. Erweiterungsmodul zum Organisationskonzept 2.0. Aussonderung und Archivierung elektronischer Akten. Okt. 2004 (= Schriftenreihe der KBSt 66). Hompage und Download der digitalen Version unter: www.kbst.bund.de